

DE L'EMPLOI DES FONDS
DES
CAISSES D'ÉPARGNE
ORDINAIRES

ÉTUDE CRITIQUE DE LA LÉGISLATION FRANÇAISE

THÈSE
POUR LE DOCTORAT ÈS-SCIENCES POLITIQUES
ET ÉCONOMIQUES

PAR

Philippe FALOT

AVOCAT PRÈS LA COUR D'APPEL



MONTPELLIER
IMPRIMERIE GUSTAVE FIRMIN ET MONTANE
Rue Ferdinand Fabre et Quai du Verdanson

1900

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

DE L'EMPLOI DES FONDS
DES
CAISSES D'ÉPARGNE
ORDINAIRES

ÉTUDE CRITIQUE DE LA LÉGISLATION FRANÇAISE

THÈSE
POUR LE DOCTORAT ÈS-SCIENCES POLITIQUES
ET ÉCONOMIQUES

PAR

Philippe FALOT

AVOCAT PRÈS LA COUR D'APPEL



MONTPELLIER
IMPRIMERIE GUSTAVE FIRMIN ET MONTANE
Rue Ferdinand Fabre et Quai du Verdanson

—
1900

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

- MM. Vigié**, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.
- Brémond**, Assesseur, professeur de Droit administratif.
- Gide**, professeur d'Économie politique, en congé.
- Laurens**, professeur de Droit civil, en congé.
- Glaize**, professeur de Procédure civile, chargé des cours des Voies d'exécution et de Législation financière.
- Laborde**, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Economie industrielles.
- Charmont**, professeur de Droit civil, chargé des cours de Législation notariale et de Droit civil approfondi.
- Chausse**, professeur de Droit romain.
- Meynial**, professeur d'Histoire du Droit.
- Barde**, professeur de Droit constitutionnel, chargé du cours de Droit civil dans ses rapports avec le notariat.
- Valéry**, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.
- Declareuil**, professeur de Droit romain, chargé des cours de Pandectes et d'Histoire du Droit public français.
- Perreau**, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil.
- Moye**, agrégé, chargé des cours de Droit international.
- Lévy-Ullmann**, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil.
- Rist**, agrégé, chargé d'un cours d'Economie politique et du cours d'Histoire des doctrines économiques.
- Gariel**, chargé d'un cours d'Économie politique, en congé.
- Bigallet**, chargé d'un cours d'Economie politique.
- Grangé**, secrétaire.
- Giraud**, secrétaire honoraire.

MEMBRES DU JURY :

MM. Glaize, professeur, *président*.

Rist, agrégé,

Bigallet, chargé de cours,

} *assesseurs.*

MEIS ET AMICIS

P. FALOT.

INTRODUCTION

Le problème de la meilleure organisation des Caisses d'épargne préoccupe vivement les esprits depuis une vingtaine d'années.

Des enquêtes minutieuses ont été faites sur les législations étrangères, et ces études ont révélé l'existence de plusieurs types d'organisation des Caisses d'épargne. Les économistes ont établi entre ces divers types d'intéressantes comparaisons.

Avec ces documents nouveaux et variés, une étude critique du système français a pu être entreprise avec fruit. On croyait communément que le système français, consacré par l'usage, devait être conservé sans retouche; mais, aujourd'hui, les meilleurs esprits reconnaissent qu'une réforme est nécessaire, et les divergences apparaissent seulement entre les économistes quand il s'agit de déterminer le sens et la portée de la réforme.

En ce qui nous concerne, nous ne voulons pas traiter dans toute son ampleur le problème de l'organisation des Caisses d'épargne; nous croirons avoir fait œuvre utile en nous bornant à l'étude d'un seul point, qui est, à vrai

dire, capital : *l'emploi des fonds par les Caisses d'épargne ordinaires.*

Que faut-il penser du système français ? Répond-il aux conditions de la solution rationnelle du problème de l'emploi des fonds ?

Quand on cherche à déterminer à quelles conditions doit satisfaire l'emploi des fonds, deux conditions apparaissent comme essentielles.

Première condition : Il faut que les fonds déposés soient *en sûreté* ;

Seconde condition : Il faut que les fonds des Caisses d'épargne soient *productifs* (1).

La première de ces considérations, *sécurité des dépôts*, pousserait de prime abord l'économiste à l'adoption d'un système d'emploi garanti par l'Etat. L'opinion générale des déposants français est que l'Etat mérite comme garant le plus haut degré de confiance.

On serait donc amené à consacrer un régime d'absorption par l'Etat des fonds des Caisses d'épargne et d'emploi unique de ces fonds en rentes d'Etat.

Ce système est connu en pratique sous le nom de système de *l'adduction forcée*.

Tel est le système français actuel. (Voir la réserve contenue dans la note de la p. ix.)

La seconde considération, *productivité des dépôts*, amènerait, au contraire, l'économiste à donner son adhésion

(1) On sait qu'il s'agit de sommes énormes. En France, par exemple, le montant des dépôts des Caisses d'épargne ordinaires dépasse 3 milliards.

au système du *libre emploi des fonds* par les Caisses d'épargne elles-mêmes.

La décentralisation et la variété des emplois se retrouvent, avec des variantes, dans plusieurs pays de l'Europe (Allemagne, Autriche, Italie).

En France, le système de l'*absorption étaliste* et de l'*emploi unique* (1) en rentes d'Etat commence à être battu en brèche. Peut-être ne donne-t-il pas, en fait, aux déposants, en dépit des apparences, la plus haute sécurité possible, tout en faisant peser sur l'Etat une trop lourde responsabilité.

On se demande alors s'il ne conviendrait pas de se rallier à la formule du libre emploi, qui a fait la prospérité des Caisses d'épargne dans plusieurs pays d'Europe.

Ce système du libre emploi a-t-il toute la valeur que lui prêtent les économistes, dont il a généralement la faveur ? ou bien, au contraire, répugne-t-il trop aux mœurs françaises et à l'éducation économique des déposants pour pouvoir être adopté dans notre pays ?

Ne conviendrait-il pas, si les critiques dirigées contre l'absorption étaliste et l'emploi unique en rentes d'Etat sont fondées, et si, d'autre part, le libre emploi ne peut pas actuellement s'acclimater chez nous, ne conviendrait-il pas, dirons-nous, d'adopter un système de conciliation *imité de la loi belge*, système heureux,

(1) La loi du 20 juillet 1895, art. 1^{er}, § 1^{er}, est venue apporter quelques tempéraments au principe de l'emploi unique. En fait, malgré cette loi nouvelle, l'emploi des fonds de dépôts est presque exclusivement effectué en rentes françaises.

parce qu'il emprunte à la gestion de l'Etat une garantie précieuse et au libre emploi sa fécondité ?

Notre thèse se divisera donc en trois parties :

Dans une première partie, nous étudierons le système d'*absorption étatique* ou système de l'*adduction forcée* (thèse) ;

Dans une deuxième partie nous examinerons la valeur pratique du système du *libre emploi décentralisé* (anti-thèse) ;

La troisième partie sera consacrée à l'étude du système que nous avons appelé système du *libre emploi centralisé* (synthèse conciliatrice).

PREMIÈRE PARTIE

DE L'EMPLOI DES FONDS
DES
CAISSES D'ÉPARGNE ORDINAIRES

ÉTUDE CRITIQUE DE LA LÉGISLATION FRANÇAISE

PREMIÈRE PARTIE
SYSTÈME DE L'ABSORPTION ÉTATISTE ET
DE L'EMPLOI EN RENTES D'ÉTAT.

(THÈSE)

Avant de pénétrer au cœur même du sujet, il nous paraît indispensable de montrer par suite de quelle évolution historique le système de l'absorption par l'Etat des fonds des Caisses d'épargne s'est introduit dans notre législation.

On sera frappé par ce fait que depuis le commencement du siècle, date de l'apparition des caisses d'épargne, *un lien toujours plus étroit* s'est établi entre les caisses d'épargnes et l'Etat.

Montrons donc rapidement comment les caisses d'épargne se sont développées en France.

L'année 1818 vit la création de la Caisse d'épargne de Paris. La création de cette caisse d'épargne fut l'œuvre de quelques philanthropes versés dans l'étude des questions financières et économiques, parmi lesquels on doit citer Benjamin Delessert et Jacques Laffitte. La Caisse d'épargne de Paris avait revêtu la forme d'une société anonyme et le rôle de l'Etat s'était borné à en approuver les statuts.

Bientôt l'exemple donné à Paris fut imité dans les villes de province (Bordeaux et Metz, 1819 ; Rouen, 1820 ; Marseille, 1821) (1).

Depuis lors l'institution des caisses d'épargne a été se répandant peu à peu dans tout le pays.

Or que remarquons-nous dès le principe ?

Les caisses d'épargne (voir, entre autres, les statuts de la caisse d'épargne de Paris) recourent spontanément à l'*emploi unique des dépôts en rentes d'Etat*. Leurs fondateurs croient par ce moyen donner aux déposants le plus de sécurité possible. En effet, dans l'opinion commune, ainsi que nous aurons souvent à le répéter, les rentes sur l'Etat sont considérées comme valeur de tout repos.

Mais l'*Etat n'est pas garant* des sommes déposées, car les caisses d'épargne se chargent à leurs risques

(1) Sur ce développement historique consulter Albert Rodanet, thèse Paris, 1896, p. 14 et suivantes.

et périls de l'emploi des fonds déposés et sont seules tenues de les rembourser.

Le système primitif laissait les caisses d'épargne exposées aux variations des cours des fonds publics; elles pouvaient donc, selon les cas, réaliser des bénéfices ou subir des pertes.

Le risque imposé aux déposants parut bientôt contraire à l'intention de ceux qui, en fondant les caisses d'épargne, avaient voulu stimuler puissamment la prévoyance populaire.

L'opinion publique poussa alors l'Etat à intervenir dans l'organisation des caisses d'épargne et à assumer peu à peu le risque que les déposants avaient originellement supporté.

Telle fut l'œuvre de l'ordonnance du 3 juin 1829 et de la loi des 5-9 juin 1835.

La loi des 5 et 9 juin 1835 posa le principe du concours de l'Etat dans le placement des fonds des caisses d'épargne, qui devinrent en quelque sorte des institutions publiques en relation avec le Trésor.

Le principe de l'*adduction forcée* (1) et de l'*emploi unique en rentes d'Etat* était ainsi consacré.

L'Etat devenait garant des fonds déposés.

Nous verrons, en effet, avec plus de détails que l'Etat s'est engagé à restituer non des titres, mais des espèces.

(1) La loi du 31 mai 1837 a substitué au Trésor public la Caisse des dépôts et consignations comme réservoir des fonds des caisses d'épargne.

Le système de l'adduction forcée et de l'emploi unique en rentes d'Etat marque l'absorption à peu près complète des caisses d'épargne ordinaires par l'Etat (1).

La loi du 20 juillet 1895, sur l'étude de laquelle nous insisterons dans la suite, est venue, il est vrai, tout en maintenant dans son intégrité le principe de l'adduction forcée, *tempérer le principe de l'emploi unique* en rentes d'Etat.

L'article premier de cette loi est ainsi conçu : les Caisses d'épargne ordinaires sont tenues de verser à la caisse des dépôts et consignations toutes les sommes qu'elles reçoivent des déposants ; ces sommes sont employées par la Caisse des dépôts : 1° en valeurs d'Etat ou jouissant d'une garantie de l'Etat ; 2° en obligations foncières et communales du Crédit foncier.

Mais, jusqu'à ce jour, la règle nouvelle est restée à peu près sans application et la Caisse des dépôts et consignations, si nous en jugeons d'après les documents les plus récents que nous ayons pu nous procurer, continue à employer presque exclusivement les fonds déposés en rentes d'Etat (2).

(1) Cette absorption apparaît totale dans l'organisation de la Caisse d'épargne postale, créée par une loi du 9 avril 1881. Notre étude étant limitée aux caisses d'épargne ordinaires, nous ne parlerons de la Caisse postale que d'une manière accessoire et incidente.

(2) Consulter le *Bulletin de statistique et de législation* (juillet

Nous serons donc en droit de considérer provisoirement, pour la discussion, le principe de l'emploi en rentes d'Etat comme le régime de fait de l'emploi des fonds des caisses d'épargne ordinaires.

Cette courte introduction terminée, nous sommes à même d'entrer dans l'examen critique du système de

décembre 1898, tome XLIV, p. 60). Nous ne voyons figurer dans le portefeuille spécial aux Caisses d'épargne que les obligations de chemin de fer pour la somme de 10 millions. — Dans la même collection (*Bulletin de statistique*, juill.-déc. 1899, tome XLV, p. 299), nous trouvons un tableau détaillé du portefeuille de la Caisse des dépôts et consignations au 31 décembre 1897. Les valeurs autres que la rente d'Etat y représentent moins de 2 % du portefeuille total.

DÉSIGNATION	REVENU		TAUX de Rendement
	fr.	c.	p. %
Rente 3 % perpétuelle.	43.037.061	00	3.577
Rente 3 % amortissable	53.929.695	00	3.622
Rente 3 1/2 %	1.543.971	00	3.312
Bons du Trésor ordinaires.	612.500	00	1.750
Obligations du Trésor amortissables au moyen d'annuités terminables en 1923 (loi du 27 décembre 1894).	6.301.500	00	3.000
Obligations du Trésor terminables en 1923 (lois des 26 juillet 1893 et 29 décembre 1895).	3.143.515	88	3.000
Obligations du Trésor. — Conversion de l'emprunt Morgan (lois des 31 mai 1875, 26 décembre 1892 et 29 décembre 1895)	6.273.153	00	3.000
Obligations du Trésor à court terme. . . .	478.350	00	2.250
Obligations de chemins de fer de 500 fr..	521.827	20	3.749
Obligations de chemins de fer de 1.250 fr.	14.064	00	4.538
Emprunt du protectorat de l'Annam et du Tonkin, 2 1/2 %	53.522	50	2.726
Obligations du Crédit Foncier de France..	576.633	60	2.903
<i>Valeurs du portefeuille.</i>	116.485.793	18	»
Fonds déposés en cpte-courant au Trésor..	1.682.226	24	»
Fonds déposés en cpte-courant à la Banque	»		»
<i>Ensemble.</i>	118.168.019	42	»

l'adduction forcée et de l'emploi des fonds en rentes d'Etat. Or toute étude critique comporte successivement l'exposé des avantages et celui des inconvénients. De là une division naturelle :

A. — Arguments en faveur de ce système ;

B — Arguments qui le condamnent, selon nous, ou, tout au moins, doivent en provoquer la transformation.

A. — PLAIDOYER EN FAVEUR DU SYSTÈME DE L'ADDUCTION FORCÉE ET DE L'EMPLOI EN RENTES D'ÉTAT.

1^o Avantages de ce système en ce qui concerne le développement de l'épargne publique.

Le système de la garantie d'État et de l'emploi des fonds en rentes a été énergiquement soutenu par des économistes qui affirment qu'il répond seul aux conditions idéales de l'emploi : *sécurité* et *disponibilité à vue* des fonds déposés, et que, partant, il est incomparable pour assurer le développement de l'épargne publique.

N'est-il pas évident, disent ces économistes, que la signature de l'État et la garantie qu'il donne sont seules de nature à inspirer une pleine confiance aux déposants ? Et, peut-être, en parlant ainsi, expriment-ils l'opinion commune française. — D'autre part, l'emploi en rentes procure seul la disponibilité à

vue des fonds déposés. En effet, les rentes sur l'État ont un marché très large ; elles sont toujours recherchées ; et, par suite, la Caisse des dépôts et consignations peut à tout moment réaliser avec facilité la quantité correspondant aux sommes dont le remboursement est demandé.

Peut-on nier que ce système soit incomparable pour le développement des Caisses d'épargne en tant que collecteurs des économies populaires ? Qu'on lise les statistiques relatives au mouvement de l'épargne populaire française depuis la création des Caisses d'épargnes ordinaires, et on sera frappé de la merveilleuse progression des dépôts depuis l'origine.

Nous ne parlerons dans cette thèse, d'une manière générale, que des Caisses d'épargne ordinaires. Si nous jetions un coup d'œil rapide sur l'histoire de la Caisse d'épargne postale, qui repose essentiellement sur l'idée de garantie de l'État et d'emploi des dépôts en rentes, la fécondité de ce système n'apparaîtrait pas d'une façon moins éclatante.

Années	Comptes ouverts	Sommes dues aux déposants
1882	244,580	47,601,638
1883	375,838	77,431,414
1884	541,323	115,402,034
1885	692,582	154,155,572
1886	845,053	190,674,127
1887	979,597	223,519,666
1888	1,129,984	266,788,602
1889	1,301,743	332,073,912
1890	1,504,688	413,439,048

Années	Comptes ouverts	Sommes dues aux déposants
1891	1,733,764	506,379,931
1892	1,973,693	616,363,426
1893	2,089,492	610,793,920
1894	2,280,061	690,844,460
1895	2,488,075	753,458,528
1896	2,682,908	784,950,207

(*Bulletin de statistique et de législation*, juillet-décembre 1898, tome XLIV, p. 40).

Or, l'État n'est-il pas intéressé au plus haut degré au développement de l'épargne publique, qui marque une amélioration de la condition des classes laborieuses et, pour ainsi dire, leur ascension progressive ?

L'État doit donc favoriser la constitution de cette épargne et si sa garantie est nécessaire à cette fin, il ne craindra pas de la donner.

2^e Avantages de ce système pour le crédit national.

D'ailleurs, si l'État engage sa responsabilité, il retire du système de l'adduction forcée et de l'emploi en rentes un précieux avantage. Cet emploi en rentes sert le crédit national (1) ; les fonds de l'épargne remplissent incessamment la fonction de remor-

(1) Qu'on n'oublie pas que les fonds prêtés à l'Etat sont affectés à des emplois d'utilité générale.

queur du marché de la rente. Leur afflux constant assure la *bonne tenue* de celle-ci, en même temps qu'il contribue à la baisse du taux d'intérêt que l'État doit payer, et, par suite, à la facilité des conversions.

3^o Argument tiré de l'exemple des pays étrangers.

La valeur de ce système est si peu discutable qu'il a été successivement adopté par plusieurs États étrangers dans l'organisation des caisses d'épargne postales et qu'il a donné à ces caisses une rapide prospérité.

Empruntons à la matière voisine des caisses postales quelques exemples :

1^o La caisse d'épargne postale *autrichienne*, créée par la loi du 28 mai 1882, emploie les fonds qu'elle recueille en valeurs de l'État autrichien. Les progrès de cette caisse ont été remarquables. (Consulter sur cette caisse postale, Dufourmantelle, in : *Bulletin de législation comparée*, tome XXIII, année 1894, pp. 104 et suivantes.)

2^o La caisse postale *italienne*, créée par une loi du 27 mai 1875, repose sur un principe d'emploi analogue (1). Cette caisse postale s'est développée d'une manière satisfaisante. (Consulter Lepelletier : Étude sur les caisses d'épargne en Italie, *Bulletin de législation*, tome XXVI, p. 486 et suivantes.)

(1) Prédominance de l'emploi en rentes d'Etat

3° Le *Post Office anglais* emploie les fonds déposés principalement en rentes anglaises. (*Conf.* Rostand, *Réforme des Caisses d'épargne*, p. 23.) (1).

B. — CRITIQUE DU SYSTÈME DE L'ADDITION FORCÉE
ET DE L'EMPLOI UNIQUE OU À PEU PRÈS UNIQUE EN
RENTES D'ÉTAT.

Si les hommes habitués à se mouvoir dans les cadres traditionnels acceptent le système actuellement en vigueur comme bon ou à tout le moins comme supportable, il semble que les esprits éclairés s'accordent de plus en plus à le condamner. Ils forment contre ce système de vives critiques et concluent avec une certaine fermeté à sa suppression ou tout au moins à sa profonde modification.

Nous voudrions tenter de condenser ici et d'exposer sans l'affaiblir leur argumentation contre le principe de l'addition forcée joint à l'emploi unique en rentes d'État (2).

(1) Les économistes qui soutiennent le principe de l'emploi unique en rentes font valoir aussi parfois un argument d'intérêt pratique. Ce système, disent-ils, a l'avantage de faciliter, en la rendant aussi simple que possible, la comptabilité de la Caisse des dépôts et consignations. — Cette considération est évidemment fondée.

(2) Parmi les économistes qui ont critiqué le système actuel il faut citer en premier lieu M. Eugène Rostand (qui a publié

Ces critiques peuvent être formulées sous trois chefs :

Premier chef. — Le régime de l'adduction forcée et de l'emploi unique en rentes est dangereux pour les finances publiques, car il fait peser sur l'Etat *une responsabilité énorme et injustifiée.*

Deuxième chef. — Ce système est aussi *dangereux* pour les déposants que pour l'Etat.

Troisième chef. — L'emploi des fonds dans ce régime est *relativement stérile* et, de plus, il trouble gravement la circulation des capitaux dans le pays, en faisant affluer de toutes parts les épargnes populaires dans un réservoir unique, qui les absorbe. (Phénomène de l'*absentéisme* des capitaux.)

*Premier chef: De la lourde responsabilité
de l'Etat.*

Dans le système actuellement en vigueur, l'Etat, représenté par la Caisse des dépôts et consignations, emploie en Rentes la presque totalité des fonds déposés.

Il s'engage à restituer aux déposants, quand ils le requièrent, une somme égale à celle qu'ils ont versée.

deux ouvrages très remarquables sur la matière : *La Réforme des Caisses d'épargne françaises*, Paris, 1891 ; *Le Concours des Caisses d'épargne au Crédit agricole*, Paris, 1897), M. Léon Say, M. Paul Leroy-Beaulieu, etc. Consulter sur ce point le second ouvrage cité de Rostand, p. 153 et suivantes.

A cette fin, on réalise la quantité de rentes nécessaire au remboursement demandé.

Tout va bien quand la rente se maintient à son cours normal ; mais, si par suite d'événements politiques graves (guerre ou troubles intérieurs), les cours de la rente venaient à fléchir et à subir une forte dépression, l'Etat serait exposé à une perte considérable.

La responsabilité de l'Etat dérive de ce fait que l'Etat prend à sa charge le *risque* de l'emploi des fonds.

Si on suppose une dépression des cours de 25 ou peut-être de 50 pour 100, on aperçoit bien vite la gravité du préjudice que le Trésor public supporterait.

Par exemple, une guerre est déclarée ; le commerce et l'industrie sont paralysés ; les particuliers, ayant besoin d'argent, se présentent aux guichets des caisses d'épargne et demandent restitution (on sait que les fonds des caisses d'épargne ordinaires, auxquels on doit ajouter les fonds de la caisse postale, représentent plus de 4 milliards). Il faut alors jeter sur le marché une grande quantité de rentes à un moment où le crédit de l'Etat est ébranlé. Où s'arrêtera la chute des cours ?

Ces hypothèses n'ont rien de chimérique. L'histoire nous montre, en deux périodes bien connues, un fléchissement énorme du cours de la rente.

La rente 5 pour 0/0, en 1848, tomba, en Bourse, au cours de 70 fr., ce qui représente une diminution de 30 pour 100.

La guerre de 1870 ramena les embarras de 1848. Les demandes de remboursement se multiplièrent alors. Le cours des rentes baissa à tel point qu'il fallut recourir, pour parer au danger, à une mesure exceptionnelle (décret du 17 septembre 1870) (1).

Il est vrai que, depuis cette époque, la loi s'est préoccupée de parer à ce danger de crise pour l'Etat en organisant ce qu'on appelle le régime de la clause de sauvegarde (art. 12 de la loi du 9 août 1881), mais cette clause de sauvegarde n'a pas toute l'efficacité qu'on pourrait croire. Elle laisse la responsabilité de l'Etat engagée, tout en portant une atteinte grave au droit des déposants.

Analyse de la clause de sauvegarde ; de son inefficacité relative. Que penser du recours à la Banque de France ?

- La clause de sauvegarde est ainsi définie par l'article 12, précité : « Dans le cas de force majeure, des décrets rendus, le conseil d'Etat entendu, pourront autoriser la caisse d'épargne postale (ajouter les caisses ordinaires, article 21 de la même loi) à n'opérer le remboursement que par acomptes de 50 fr. au minimum et par quinzaine ».

Les partisans du système de l'adduction forcée nous disent qu'une habile application de la clause

(1) Sur ces deux crises, consulter Rodanet, thèse précitée, p. 33 et suivantes,

de sauvegarde écarterait le péril résultant pour l'Etat d'une réalisation en masse des titres de rentes nécessaires au service des remboursements.

En 1870, dit-on, la clause de sauvegarde a déjà fonctionné et son application a écarté le péril qui menaçait l'Etat.

Nous répondrons que, sans doute, le péril serait atténué, mais que, néanmoins, l'Etat serait exposé à subir un préjudice considérable.

On nous permettra d'appuyer notre affirmation sur les documents très précis et très abondants à la fois qui nous sont fournis par M. Rodanet (p. 129 et suivantes, *loc. cit.*), dans le chapitre qu'il consacre à l'analyse critique de la clause de sauvegarde (1); voici la conclusion de l'auteur : « L'application de la clause de sauvegarde, par suite du chiffre des dépôts laisserait de lourdes mensualités à la charge de l'Etat. L'Etat pourrait être appelé à rembourser la somme de 900 millions en deux mois ; en admettant que la crise se prolongeât pendant six mois, le Trésor public pourrait être mis en demeure de fournir le chiffre énorme de deux milliards à une époque où toutes ses disponibilités pourraient être insuffisantes pour faire face aux frais d'une guerre étrangère ou de la répression d'une insurrection intérieure (2) ».

(1) Voir en particulier, aux pp. 132 et 133, le calcul des mensualités exigées pour l'application de la clause de sauvegarde.

(2) L'exemple de 1870 n'a qu'une valeur médiocre. A cette époque, en effet, le solde créditeur des caisses d'épargne s'éle-

Il nous semble donc que, malgré l'application de la clause de sauvegarde, l'Etat serait contraint de réaliser une quantité de titres assez considérable pour que les cours subissent une importante dépression, alors surtout que l'évènement cause des demandes de remboursement aurait déjà eu pour effet de resserrer ou de mettre en péril le crédit de l'Etat.

Mais, dira-t-on, l'Etat n'est pas réduit à la seule mise en vigueur de la clause de sauvegarde pour écarter le péril qui le menace. Ne peut-il pas aussi, en même temps qu'il a recours à ce premier moyen protecteur, demander à la Banque de France son appui ? La Banque de France avancerait à l'Etat une partie de son encaisse, tandis que l'Etat la couvrirait par le *cours forcé*.

Nous ne nions pas, répondrons-nous, l'utilité d'un recours éventuel à la Banque de France pour combler les lacunes du régime protecteur de la clause de sauvegarde. Mais, tout d'abord, croit-on que la portion de l'encaisse dont la Banque de France pourrait faire abandon à l'Etat soit *en rapport* avec la *masse énorme* des fonds déposés ? D'autre part, nul n'ignore que la Banque de France constitue pour l'Etat un Trésor de guerre très précieux, et que, partant, pour faire face aux éventualités imprévues d'une guerre en cours, il est du devoir strict de l'Etat de se réserver l'encaisse métallique de la Banque.

vait à 695 millions. Aujourd'hui, les dépôts des caisses, ordinaires et postale, dépassent 4 milliards.

Il ne faut donc pas songer à l'employer principalement au remboursement des fonds des caisses d'épargne puisqu'elle est destinée à un emploi plus nécessaire encore.

Il ressort des analyses précédentes que l'État assume une lourde responsabilité en recevant les fonds des caisses d'épargne pour les employer uniquement en rentes (tel est l'état de fait actuel) et en s'engageant à rembourser les déposants en argent.

Ainsi l'État se charge du *risque* inhérent à tout mode de placement de l'épargne.

Doit-il normalement assumer un tel risque ? Nous répondrons hardiment qu'il ne le doit pas.

Sans doute, l'État doit s'efforcer de concourir au développement de l'épargne populaire ; à cette fin, il veillera à ce que les caisses d'épargne soient régulièrement administrées ; il procèdera soit par voie de réglementation, soit par voie de contrôle pour assurer cette bonne gestion :

A cela se borne sa fonction propre. On ne voit pas pour quelle raison il prendrait à sa charge le risque des placements effectués avec les dépôts (1).

(1) On pourrait concevoir en législation un système qui diminuerait pour l'Etat le risque auquel il est exposé dans le régime actuel.

Lorsque les livrets contiendraient une somme supérieure à un certain taux, par exemple supérieure à 500 francs, il serait fait achat pour le compte du déposant d'un titre de rente nominatif. Les risques du placement ainsi opéré resteraient à la

Nous croyons avoir démontré la gravité de la responsabilité que le système de l'adduction forcée et de l'emploi unique ou presque unique des rentes fait peser sur l'État.

Ce risque, l'État l'assume *sans compensation*. C'est même une erreur de croire que le système de l'adduction forcée et de l'emploi unique serve le crédit de l'État par l'afflux incessant des capitaux qu'il provoque dans le marché des fonds publics.

Sans doute, un ministre des finances doit se réjouir d'une hausse du cours de la rente, car elle est le signe de la confiance qu'on a dans l'État et de la prospérité des affaires publiques.

Mais il faut, pour que cette hausse soit vue avec faveur, qu'elle repose sur un *fondement réel* et non sur un mécanisme de nature à faire illusion. Vouloir la hausse à tout prix et pour elle-même, c'est la folie d'un esprit qui se laisse griser par les mots (1).

Ne voit-on pas, d'ailleurs, que le système législatif actuel, s'il a pour effet en *temps normal* d'engendrer

charge du déposant. Quand celui-ci demanderait le remboursement, ou bien on lui remettrait le titre acheté en son nom, ou bien on ferait vendre ce titre au cours du moment et on lui remettrait la somme provenant de cette réalisation.

Peut-être ce système mériterait-il d'être pris en considération.

(1) Il existe dans notre législation plusieurs règles qui ont pour but de provoquer l'élévation des cours de la rente.

Exemple : le principe que les rentes sont insaisissables ou encore l'exemption d'impôt dont bénéficie la rente.

une hausse exagérée des cours, est de nature, *en cas de crise*, à provoquer un *effondrement* d'autant plus grave que la hausse avait été poussée plus loin (*Cf.* dans le même sens : Rostand, *Réforme des caisses d'épargne*, tome I, p. 125 et 126).

D'ailleurs, le système de l'adduction forcée et de l'emploi unique en rentes présente pour l'État un danger très grave.

En effet, par cela même que l'achat de rentes est assuré d'une manière automatique par le versement forcé des dépôts dans la caisse de l'État, celui-ci, certain de trouver un débouché, est instinctivement poussé dans la voie des emprunts nouveaux.

Ainsi, le système actuellement en vigueur nous porte à l'accroissement incessant de notre dette publique (1).

(1) Consulter sur ce point : Paul Leroy-Beaulieu, *Revue des Deux-Mondes*, avril 1889, p. 580, et Rostand, *Réf.* tome I, p. 115.

En Angleterre, au contraire, comme le fait remarquer M. Rostand, p. 24, *loc. cit.*, le système de l'adduction forcée a servi à diminuer le passif national par le jeu de l'amortissement automatique annuel des *annuités terminables* (même ouvrage, p. 24).

Notons, en passant, que le système proposé par quelques économistes de l'assurance obligatoire contre la vieillesse, organisée par l'État, en faisant affluer dans les caisses de celui-ci des sommes énormes employées, uniquement ou principalement en rentes, exposerait l'État à un danger de même nature et plus grand encore que celui auquel il est exposé déjà par le

Deuxième chef : Le système actuel est aussi dangereux pour les déposants que pour l'État.

Cette seconde critique ne donnera pas lieu à de longs développements, car son bien fondé résulte de l'analyse que nous venons de terminer. S'il est certain que, dans l'hypothèse d'une crise politique ou d'une guerre, l'État est exposé à ne pouvoir tenir les engagements qu'il a contractés, le péril couru par les déposants apparaît avec évidence.

L'emploi unique en rentes est de nature à leur causer un grand préjudice, parce qu'un portefeuille exclusivement composé de fonds publics est très gravement affecté par une crise politique ou par une guerre.

Nous démontrerons plus loin, dans notre troisième partie, qu'un portefeuille composé pour une moitié, par exemple, de rentes sur l'État et pour la seconde moitié de valeurs autres que des fonds publics (obligations du Crédit foncier, des chemins de fer) présenterait des conditions bien supérieures de sécurité et de stabilité.

En effet, les crises politiques de 1848 et de 1870 ont établi la moindre sensibilité des valeurs telles que titres fonciers ou chemins de fer. Ces valeurs subi-

fonctionnement du régime des caisses d'épargne (*Cf.* Pierre Costier, thèse *Retraites ouvrières*, Montpellier, 1899, p. 286 et 320.

rent, en 1848 et en 1870, une dépréciation bien inférieure.

L'État, en présence de demandes énormes de remboursement, réaliserait avec beaucoup plus de facilité cette partie de son portefeuille (1).

Troisième chef : De la stérilité relative de l'emploi actuel des fonds ; trouble qu'il apporte à la circulation normale des capitaux dans le pays ; absence de visées sociales dans le système actuel.

Sans doute, il faut, dans nos critiques, nous garder de toute exagération. Mais, néanmoins, il nous semble que l'emploi unique en rentes des dépôts confiés aux caisses d'épargne ordinaires (même régime pour la caisse postale) est relativement stérile.

Bien qu'on puisse dire que les fonds versés dans la caisse de l'Etat et employés en rentes ont servi par cela même à des dépenses d'intérêt général et à la constitution de ce qu'on pourrait appeler le capital

(1) Voir dans Rodanet, p. 137, la preuve de cette moindre sensibilité des valeurs autres que les valeurs d'Etat. Nous citerons seulement les éléments de comparaison relatifs à l'année 1870-71. Au temps de la Commune, le 4 1/2, qui était coté 104 en mai, passe à 74,50 ; le 3 % fléchit de 75 à 50,35 (perte de 40 %), tandis que les obligations Paris 4 % ne descendent que de 480 à 445 ; les obligations 4 % du Crédit foncier, ne fléchissent que de 500 à 425 ; les obligations de chemins de fer ne font que des pertes minimales.

national (routes, ports, etc.), M. Rostand nous paraît être dans la vérité économique quand il regrette (*Réf.* p. 95 et suivantes) que la masse des épargnes populaires soit détournée de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, qu'elles vivifient dans plusieurs pays étrangers.

Mais, dira-t-on, l'achat, par la Caisse des dépôts et consignations, de rentes a pour effet de dégager et de rendre disponibles une quantité de capitaux égale à celle qu'elle applique à l'achat de fonds publics.

Les économistes qui tiennent ce langage oublient un fait fâcheux que nous avons déjà signalé : « Cet achat constant de rente par la caisse des dépôts et consignations pousse aux emprunts publics et, partant, au gaspillage financier ».

Non seulement l'emploi unique en rentes d'Etat est relativement stérile, mais encore il a pour effet de troubler gravement la circulation des capitaux.

L'idéal est que les capitaux soient employés toutes les fois que cela est possible, au lieu même de leur formation. Or le système d'adduction forcée et d'emploi en rentes a pour effet de drainer sans cesse dans toutes les régions du pays les capitaux qui s'y forment pour les faire affluer dans un réservoir unique, la caisse de l'Etat.

La circulation normale des capitaux dans le pays est ainsi gravement troublée (1).

(1) On lira avec intérêt les documents statistiques qui nous sont présentés par M. Rostand (*Réf.*, précitée tome I, p. 96).

Pour employer une expression devenue classique aujourd'hui, le système de l'adduction forcée joint à l'emploi unique aboutit, en matière économique, à une funeste centralisation : *apoplexie pour le cerveau, paralysie pour les extrémités* (1).

Ne vaudrait-il pas mieux organiser un mécanisme d'emploi des fonds qui eût pour effet de répartir harmonieusement l'épargne populaire sur tout le territoire selon les besoins de chaque région, comme le cœur répand dans tout l'organisme la masse sanguine dont il est le propulseur ?

Notons, en terminant ces critiques, que le système

« Additionnons par exemple les sommes qui, au 1^{er} janvier 1890, se trouvaient exportées de l'Aisne, du Calvados, de la Loire-Inférieure, départements agricoles ; de la Gironde, département viticole ; de la Loire et du Nord, départements d'ouvriers industriels, par le régime étatiste imposé à toutes les caisses d'épargne ordinaires de ces départements :

de l'Aisne.	58,027,208 fr.
du Calvados.	20,854,555 —
de la Loire-Inférieure.	32,432,466 —
de la Gironde	71,403,628 —
de la Loire.	55,635,363 —
du Nord	110,180,325 —

Que chaque région fasse son calcul : des constatations analogues la frapperont. Dans l'ensemble, il s'agit de plus de 3 milliards de francs déjà soustraits à la production nationale».

(1) « Il en devrait être des fonds de l'épargne, dit M. Leroy-Beaulieu, à peu près comme de cette humidité que le soleil pompe sur tous les points de la surface terrestre, qu'il con-

actuel d'emploi des fonds n'a aucune visée de progrès social.

Tandis que, dans la plupart des pays voisins, l'épargne du peuple laborieux sert à améliorer sa condition par le concours qu'il apporte au développement du crédit agricole et populaire, ou bien encore, par sa contribution à certaines œuvres sociales, telles que la construction des maisons ouvrières, par exemple, en France, les dépôts de l'épargne publique ne sont affectés à aucun emploi de cette nature (1).

Conclusion de notre première partie. — Si on réunit en un seul faisceau nos critiques successives contre le principe de l'adduction forcée joint à l'emploi unique en rentes d'Etat, une conclusion s'impose : ce régime doit être ou aboli ou modifié.

En face du système français (emploi unique centralisé) se pose nettement le système antithétique du libre emploi régional, qui fait de chaque caisse

dense en nuages et qu'ensuite, il divise, au moment opportun, sur tous les points où il l'a recueillie, pour en arroser la terre et la rendre féconde.

» Supposez que toute l'humidité qui s'est évaporée, de tous les points du globe, sous forme de neige et de pluie, se concentre en deux ou trois points déterminés et s'y précipite en déluges torrentiels et continus, vous aurez un système où la terre deviendrait bientôt stérile. » (Leroy-Beaulieu, *Économiste français*, 21 février 1885).

(1) Sauf l'innovation de la loi de 1893, qui s'applique seulement à la fortune propre et dont il sera traité plus loin.

d'épargne un organisme autonome jouissant de la faculté d'employer comme elle veut les dépôts qu'elle reçoit, centre de la vie économique du ressort où elle fonctionne. Faut-il se rallier à cette doctrine ? Résoudre cette question sera l'objet de notre seconde partie.

DEUXIÈME PARTIE

DEUXIÈME PARTIE

LIBRE EMPLOI DÉCENTRALISÉ

(*ANTITHÈSE*)

Cette partie se divisera en trois chapitres :

Premier chapitre. — Définition du régime du libre emploi décentralisé et description géographique des formes variées de ce système.

Deuxième chapitre. — Exposé de la valeur de ce système. — Ce système n'est-il pas le meilleur en théorie.

Troisième chapitre. — Peut-il être transporté en France? — Mouvement réformiste en ce sens. — Objections historiques.

CHAPITRE PREMIER

DÉFINITION DU RÉGIME DU LIBRE EMPLOI DÉCENTRALISÉ ET DESCRIPTION GÉOGRAPHIQUE DES FORMES VARIÉES DE CE SYSTÈME

Pour définir le régime du libre emploi décentralisé, il suffit de développer le contenu des mots qui le désignent : *liberté et décentralisation*.

Les caisses d'épargne, dans les pays de libre emploi décentralisé, jouissent d'une large autonomie, qui ne trouve de tempérament que dans certaines prescriptions légales très générales ou dans une tutelle administrative modérée.

Les fonds déposés dans les caisses d'épargne, au lieu d'être versés dans le réservoir unique d'une caisse centrale d'État, sont conservés par chaque établissement régional.

Ces fonds ainsi retenus sont employés par les administrateurs des caisses d'épargne d'une manière très variée, soit que la loi leur laisse une liberté absolue, soit qu'elle détermine avec une très grande

largeur de vue les divers emplois possibles entre lesquels les administrateurs pourront opter (1).

Non seulement les caisses d'épargne, dans ce régime de liberté décentralisée, jouissent d'une *charte d'emploi très large*, mais elles sont comme autant de centres de vie régionale, parce qu'elles ont la faculté d'employer sur place une portion souvent considérable des fonds qui leur sont confiés. Elles contribuent ainsi au développement des œuvres d'utilité publique de leur ressort et du crédit local (hypothécaire, agricole, populaire, etc.).

Ajoutons, enfin, pour compléter le tableau, que nous venons d'esquisser que les caisses d'épargne, dans les pays de libre emploi décentralisé, dirigées par des hommes entreprenants autant qu'habiles, se proposent le but élevé de concourir au progrès social à l'amélioration du sort des classes les moins favorisées.

Une définition ne donnerait de ce régime qu'une idée bien pauvre, et je dirais volontiers qu'une image abstraite et décolorée.

Il est donc nécessaire de mettre en relief les

(1) Voir dans Rostand, *Réforme des caisses d'épargne*, les exemples nombreux qu'il fournit sur la composition des portefeuilles des caisses d'épargne soumises au régime du libre emploi décentralisé : Allemagne, p. 28-37 ; Australie, p. 37 ; Autriche, p. 38-41 ; Etats-Unis, p. 46-47 ; Hollande, p. 48-49 ; Hongrie, p. 50 ; Italie, p. 50-60 ; Suisse, p. 64-68.

exemples les plus frappants de ce régime et d'étudier par suite les types les plus caractérisés de caisses d'épargne vivant sous le régime de la liberté et de la décentralisation.

A cette fin, nous examinerons successivement le régime des caisses d'épargne dans l'Empire allemand, puis dans l'Autriche-Hongrie et, enfin, en Italie, pays dans lequel, peut-être, le régime libéral a reçu son organisation la plus complète et la plus forte.

Dès lors, trois sections nous seront nécessaires :

- A) Du régime d'emploi des fonds dans les caisses d'épargne allemandes ;
- B) Même étude dans l'empire Austro-Hongrois ;
- C) Examen du système italien.

A. — DU RÉGIME D'EMPLOI DES FONDS DANS LES CAISSES D'ÉPARGNE ALLEMANDES.

Quand on parle de l'Allemagne, l'analyse des institutions juridiques ou économiques doit être abordée avec une prudente réserve. Il faut éviter des généralisations qui ne seraient pas en correspondance parfaite avec la variété des législations locales.

Nous croyons pourtant qu'en notre matière, une généralisation est possible et que les caisses d'épargne allemandes relèvent toutes, avec quelques légères variantes, du régime du libre emploi décentralisé.

La liberté n'y est sans doute pas absolue ; c'est plutôt en présence d'une autonomie réglementée qu'on se trouve ; mais, cependant, le contrôle de l'État n'a rien de gênant ni de minutieux.

Nous n'avons rien à dire des conditions de fondation des caisses d'épargne ; cela n'entre pas directement dans le cadre de notre travail. Il nous suffira de noter que les caisses d'épargne allemandes sont pour la plupart communales (80 %). Il existe à côté d'elles quelques caisses purement privées.

Les caisses privées ne peuvent être fondées qu'après une autorisation du souverain. Les caisses des communes sont autorisées par un arrêté du gouverneur de province.

Cette courte remarque achevée, voyons quel est le régime d'emploi des fonds de ces caisses d'épargne. Une formule nous permettra de caractériser ce régime.

La loi allemande détermine avec *une très grande largeur* les divers emplois de fonds que les caisses d'épargne pourront faire (règlement de 1838 relatif à la Prusse).

Le caractère libéral de cette charte d'emploi apparaîtra nettement quand nous en aurons analysé les principales dispositions, mises en regard de la composition réelle du portefeuille des caisses d'épargne les plus importantes. Cette analyse nous montrera d'ailleurs que les caisses d'épargne allemandes ont su profiter de la liberté que leur confère la loi, car

une liberté dont on n'use pas est purement illusoire (1).

Tout d'abord (2), bien évidemment, la loi allemande a visé les emplois en fonds d'État (valeur de l'État prussien).

Valeurs d'État et valeurs mobilières variées

Dans le portefeuille des différentes caisses d'épargne les titres de dettes de l'Empire et des divers États allemands représentent une portion considérable des fonds déposés (Rostand, *Réforme*, p. 28 et suivantes, et Dufourmantelle, *loc. cit.*, p. 411).

A ces rentes d'État, il faut joindre d'autres modes de placement en valeurs mobilières, telles que obligations de chemins de fer, de villes ou d'établissements industriels (décision ministérielle de 1871, 1877, 1895, 1897).

La loi allemande permet aussi aux caisses d'épar-

(1) Les caisses d'épargne allemandes tiennent à cette liberté et sont prêtes à résister à toute tendance que manifesterait l'État de donner à leur activité une orientation conforme à ce qu'on appelle la politique sociale de l'Empire. — Voir la citation du journal *die Sparkasse*, du 15 juillet 1893, dans Rostand, *Concours des caisses d'épargne au Crédit agricole*, p. 54, note 2.

(2) Sur l'organisation des caisses d'épargne en Allemagne, on consultera avec fruit l'étude de M. Dufourmantelle, *Bulletin de législation comparée*, août-septembre 1898, p. 395 et suivantes.

gne de se constituer un actif varié en valeurs mobilières, actif facilement réalisable.

Ces valeurs mobilières représentent pour ainsi dire la portion immédiatement réalisable. Elles constituent 30,28 % de l'actif total.

Il nous paraît intéressant de renvoyer le lecteur aux documents consignés dans le tableau présenté par M. Dufourmantelle, p. 411, *loc. cit.*, et que nous reproduirons plus loin.

La formule du règlement de 1838 (règlement interprété par les décisions ministérielles précitées), est aussi large que possible, puisqu'elle vise *tout mode de placement présentant une sécurité absolue* (Dufourmantelle, *loc. cit.*, p. 407).

Grâce à ces dispositions libérales, les caisses d'épargne ont pu faire des opérations de crédit très variées, entrant à la fois dans le cadre du crédit réel et du crédit personnel.

C'est par ces modes divers de crédit que les caisses d'épargne allemandes ont pu devenir comme autant de centres de la vie économique et faire servir au développement de l'agriculture ou de l'industrie de leur ressort respectif une portion considérable de l'épargne à elles confiée.

Crédit réel. — Hypothèque. — Abus de ce mode de placement.

Les hypothèques, tant urbaines que rurales représentent 54 % du montant total des dépôts. On ne saurait nier que, par cette large contribution au cré-

dit hypothécaire. les caisses d'épargne allemandes n'aient donné une vive impulsion à l'industrie et à l'agriculture (1).

Cependant, c'est là la seule critique, grave il est vrai, que nous adresserons aux caisses d'épargne allemandes ; elles ont affecté une portion trop considérable de leur actif en placements hypothécaires.

Les sommes par elles prêtées sont en quelque manière immobilisées ; en cas de crise, comment les caisses d'épargne rentreraient-elles en possession de cette partie de leur actif ? M. Rostand (*Crédit agricole*, p. 52 et suivantes) a été frappé de ce danger ; les caisses d'épargne ne doivent pas abuser des *opérations à long terme*.

Le gouvernement prussien a si bien senti le danger que couraient de ce chef les caisses d'épargne, que deux rescrits de 1893 et de 1894 (Rostand, *eodem loc.* p. 53) ont recommandé aux caisses d'épargne de transformer dans une large mesure leurs hypothèques perpétuelles en hypothèques amortissables et dénonçables (p. 53, note 2).

D'autre part le gouvernement prussien dans son projet de loi organique sur les caisses d'épargne propose de limiter à 50 0/0 de l'ensemble des dépôts la quotité des prêts hypothécaires que chaque caisse d'épargne pourrait consentir.

(1) On sait que l'emprunt hypothécaire représente le capital d'établissement (outillage, machines, frais de plantation).

**Crédit personnel et particulièrement concours des
caisses d'épargne au crédit agricole local.**

Au contraire, le gouvernement allemand dans le projet de loi organique sur les caisses d'épargne, cherche à orienter celles-ci vers le crédit personnel sous ses formes diverses. Cette orientation nous paraît toute rationnelle, car le crédit personnel, industriel, commercial ou agricole comporte des opérations à *court terme* et n'implique pas une immobilisation de fonds.

Le projet précité autorise le crédit personnel jusqu'à 35 0/0 de l'ensemble des dépôts sous certaines garanties qu'il énumère. (Pour plus de détails cf. Rostand, *Crédit agricole*, p. 54) (1).

Recherchons donc quel est dès à présent l'importance des opérations de crédit personnel auxquelles se livrent les caisses d'épargne allemandes.

Le rapport des prêts rentrant dans le cadre du

(1) « Dans la deuxième direction, le même projet autorise le crédit personnel jusqu'à 35 0/0 de l'ensemble des dépôts, savoir 30 0/0 (et au-delà avec autorisation pour les caisses dont la réserve représenterait le 1/10 des dépôts ou qui auraient des ressources spéciales) en effets ou obligations avec deux cautions solidaires, pour une durée n'excédant pas cinq ans (ou dix ans avec amortissement annuel), — 5 0/0 en obligations sans caution et pour les seuls habitants de la circonscription garante ».

crédit personnel avec la somme des dépôts est de 50/0 environ.

Il est difficile de déterminer quelle part est affectée au crédit industriel, quelle part au crédit agricole, car les statistiques classent les prêts effectués non d'après leur destination, mais d'après leur mode de réalisation (*vide* Dufourmantelle *eod. loc.*, p. 411).

M. Rostand, qui s'est livré sur la matière à une enquête minutieuse dont les résultats sont consignés dans les pages 42 et suivantes de son ouvrage sur le Crédit agricole, M. Rostand affirme très nettement que les caisses d'épargne allemandes ont rendu au crédit personnel agricole des services considérables soit par des prêts directs, soit par des prêts consentis à des *personnes interposées* (sociétés coopératives de crédit) (1).

Les caisses d'épargne allemandes, cela va sans dire, n'emploient les épargnes qu'on leur confie que dans le district même où elles fonctionnent. Ainsi elles opèrent en connaissance de cause et rendent les pertes presque négligeables.

Il est à noter (et cette observation a son importance pour les développements à venir) que les petites caisses et les caisses moyennes ont une action plus efficace dans leur milieu que les grandes caisses.

(1) M. Rostand estime pour son compte à 200 millions la contribution des caisses d'épargne au crédit personnel. Quant à la part faite au crédit agricole, il ne peut la déterminer pour la raison plus haut indiquée

(Rostand, p. 44, *eod. loc.*). Elles sont, en effet, plus rapprochées de leurs clients, connaissent mieux leurs besoins et, par suite, sont plus à même de leur accorder le crédit qu'ils méritent.

Il nous reste, pour terminer l'énumération des modes de placements des caisses d'épargne allemandes, à mettre en relief le concours qu'elles prêtent aux intérêts publics (1).

Prêts aux Korporationen

Tout d'abord, les caisses d'épargne emploient une partie de leurs dépôts à soutenir le crédit de la commune où elles sont établies. Par exemple, elles se chargent d'une partie d'un emprunt local.

C'est ainsi que la caisse d'épargne de Breslau (Dufourmantelle, p. 409) a prêté à la ville de Breslau 343,900 marks pour l'établissement de la canalisation du gaz et des eaux, 830,000 marks pour le service de l'éclairage électrique, 495,000 marks pour la création d'un parc, etc. On pourrait multiplier ces exemples qui ne sont pas isolés pour mettre en relief l'activité fécondante des caisses d'épargne dans leur ressort.

L'aide fournie sous forme de prêts aux organes administratifs (Korporationen) n'est pas limité d'ail-

(1) Les prêts consentis aux Korporationen par les caisses d'épargne représentent 8 0/0 environ des fonds déposés (Dufourmantelle, p. 411, *loc. cit.*).

leurs aux districts où elles sont établies. Une circulaire ministérielle du 2 avril 1884 les engage en effet « à prêter leurs fonds disponibles aux Provinces, Cercles, etc., pourvu que ces prêts soient amortissables dans un délai fixé par les statuts et ne dépasse pas le 1/4 de l'avoir total de la caisse d'épargne ». (Dufourmantelle, *loc. cit.*, p. 408.)

Nous en avons ainsi fini avec le rôle économique des caisses d'épargne allemandes. Il nous faut encore, avant de porter sur elles un jugement critique complet, donner quelques indications sur leur action sociale dans leur milieu (1).

Rôle social des caisses d'épargne

Dans l'organisation du crédit personnel, l'action sociale des caisses d'épargne allemandes est intimement liée à leur activité économique. D'une part, dans la mesure peut être trop étroite encore où elles contribuent au crédit populaire et agricole, elles travaillent à l'amélioration du sort des classes laborieuses qu'elles affranchissent du joug de l'usure. D'autre part, elles commencent aujourd'hui à utiliser leurs immenses ressources dans un sens plus démocrati-

(1) M. Dufourmantelle, *loc. cit.*, p. 411, a résumé dans un tableau les opérations d'emploi des caisses d'épargne prussiennes. Nous donnerons ce tableau en appendice, car il nous serait difficile de le fondre dans le corps du texte.

que par le concours qu'elles donnent à la construction d'habitations ouvrières ou de maisons à bon marché.

Dans son assemblée générale de février 1895, la fédération allemande des caisses d'épargne a recommandé à celles-ci de favoriser la fondation de maisons ouvrières par des prêts consentis aux sociétés coopératives de *construction*.

Quand on considère l'œuvre d'ensemble des caisses d'épargne, en se plaçant au point de vue social, on constate la participation croissante de ces organes de crédit au mouvement coopératif. (Dans le même sens, Dufourmantelle, *loc. cit.*, *in fine*.)

Courte conclusion sur l'Allemagne

Le régime du libre emploi décentralisé se retrouve avec ses grandes lignes dans le système allemand.

La charte d'emploi des caisses d'épargne des divers pays de l'Empire est aussi large qu'on peut le désirer, et, de cette charte d'emploi, les caisses d'épargne allemandes ont su tirer tout le profit possible sans compromettre la sécurité des déposants ni la marche ascendante de l'épargne populaire (cf. Dufourmantelle) (1).

L'épargne allemande s'élève à près de 9 milliards de francs et les réserves dépassent 500 millions.

Ce sont les centres de la vie économique de leur

(1) La floraison merveilleuse des Caisses d'épargne alle-

ressort, et depuis quelques années même elles travaillent avec une conscience toujours plus claire de leur mission sociale au progrès de la condition matérielle et morale de la démocratie urbaine et paysanné.

B. — DE L'EMPLOI DES FONDS DANS LES CAISSES D'ÉPARGNE AUSTRO-HONGROISES (1).

Nous sommes tout naturellement amené à passer à l'étude du régime de l'emploi des fonds des Caisses

mandes est mise en relief par le tableau suivant, emprunté à cet auteur, p. 399.

ETATS	Années	Caisses d'épargne	Succursales et Bureaux auxiliaires	Livrets d'épargne	Avoir des déposants en marks	Réserves en marks
Prusse.	1895	1.493	2.448	6.869.548	4.340.153.526	312.450.243
	1896	1.513	2.591	7.261.363	4.655.662.410	?
Bavière	1893	323	380	638.887	216.288.399	17.494.861
	1894-95	329	389	?	253.874.230	?
Saxe	1893	233	?	1.783.390	658.640.000	35.604.325
	1895-96	249	?	1.942.533	?	?
Wurtemberg.	1893	56	1.386	374.505	158.029.753	10.317.053
	1896	59	1.492	424.500	190.000.000	11.855.930
Bade	1894	138	?	340.000	309.593.886	16.511.908
Mecklembourg-Schwerin.	1895	38	?	?	43.582.548	3.044.464
Hesse.	1894	44	?	199.034	150.019.475	12.363.870
Oldenbourg.	1895	2	?	49.592	15.517.710	1.167.066
Brunswick	1896	18	?	80.984	5.157.838	?
Reuss aînée.	1897	4	?	26.792	30.846.161	?
Autres états.	1893-94	71	?	865.424	511.314.000	11.000.000
<i>Totaux.</i>		2.465	4.472	11.849.109	6.824.168.258	421.492.667
Alsace-Lorraine	1893	112	22	214.956	76.392.457	?

(1) Nos explications auront trait presque exclusivement aux Caisses autrichiennes et pourront s'étendre à peu près intégralement aux Caisses hongroises.

d'épargne austro-hongroises, car il présente avec le système allemand une ressemblance frappante.

Les Caisses d'épargne, en Autriche, ont été créées par l'initiative privée et elles ont conservé à travers leur développement historique le caractère qui les a marquées à l'origine.

La première caisse d'épargne fut celle de Vienne, en 1819.

Son organisation a servi de type aux créations postérieures d'établissements similaires qui suivirent de près la naissance de la Caisse d'épargne mère (Prague, Presbourg) (1).

Les Caisses d'épargne autrichiennes se divisent en deux groupes : Caisses privées proprement dites (*Vereinssparkassen*), créées par l'initiative particulière ;

Caisses communales ou de districts, qui sont de beaucoup les plus nombreuses.

Ces deux classes de Caisses d'épargne peuvent se fonder librement, pourvu que leurs fondateurs présentent certaines garanties déterminées par un décret organique du 2 septembre 1844, complété par des règlements postérieurs.

Nous avons noté cette division pour des raisons de pure *terminologie*, car au point de vue qui seul nous occupe (celui du mode d'emploi des fonds), cette

(1) Sur ces origines consulter Dufourmantelle, *Bulletin de législation comparée*, t. XXIII, année 1894, p. 96.

distinction est sans importance. Nous en ferons donc abstraction dans nos explications postérieures.

Quel est donc le principe qui régit ces caisses d'épargne autrichiennes en ce qui concerne l'emploi des fonds ?

C'est le principe du *libre emploi décentralisé*.

Les statuts-types, rédigés en 1853, refondus en 1857, et de nouveau en 1892, ont organisé une charte d'emploi très large.

Dans les limites déterminées par cette charte, chaque Caisse d'épargne emploie comme elle le veut les fonds déposés.

L'État se réserve seulement un droit de *contrôle sans immixtion* dans la gestion des Caisses.

Chaque année, en effet, toute Caisse d'épargne est tenue de présenter au gouverneur provincial dans le ressort duquel elle se trouve, un compte rendu de sa gestion.

D'autre part, un commissaire impérial est placé auprès des conseils de direction, avec mission de veiller à l'observation des statuts et de prendre connaissance de la marche des affaires.

Pour condenser en une formule le mode de contrôle de l'État, on peut dire qu'il a pour but d'assurer le maintien des garanties originaires et l'observation des statuts approuvés.

Entrons maintenant dans l'analyse de la composition du portefeuille des Caisses d'épargne autrichiennes, en suivant le même ordre d'exposition que pour les Caisses d'épargne allemandes.

Cette méthode de comparaison nous montrera la ressemblance profonde du régime autrichien et du régime allemand (1).

Valeurs d'Etat et Valeurs mobilières variées.

Les Caisses d'épargne autrichiennes ont en portefeuille une certaine quantité de valeurs mobilières, représentant la portion immédiatement disponible et facilement réalisable de leur actif (25 % de l'actif total contre 30 % en Allemagne).

Ces valeurs mobilières consistent principalement en rentes autrichiennes (3/4 environ) et en obligations de chemins de fer (voir Rostand : *Réforme*, t. I, p. 39).

Crédit réel. — Hypothèque. — Abus de ce mode de placement

Les Caisses d'épargne autrichiennes ne se bornent pas à acheter des valeurs mobilières, elles s'efforcent de concourir au développement du crédit ; mais, peut-être, n'usent-elles pas du procédé le plus conforme à leur nature intime.

Exposées à des demandes immédiates de rembour-

(1) Nous renvoyons à un appendice l'exposition intégrale des documents relatifs à notre matière : le tableau de M. Dufourmantelle, *loc. cit.*, p. 103, auquel nous joindrons les statuts de la Caisse d'épargne de Vienne ; voir Rostand, *Réforme*, 2^e partie p. 183, n° 17.

sements considérables, les Caisses d'épargne doivent éviter d'*immobiliser* par des emplois à trop *longue échéance* les fonds qu'on leur confie.

Elles doivent donc se garder de pratiquer sur une trop vaste échelle le crédit hypothécaire.

Or, dans les caisses autrichiennes, les placements hypothécaires représentent 59 0/0 (contre 54 0/0 en Allemagne).

Sans doute, ces prêts hypothécaires sont faits avec prudence à des débiteurs présentant de solides garanties. Il n'en est pas moins vrai qu'en temps de crise les Caisses d'épargne d'Autriche seraient exposées à un grand danger.

Un économiste leur conseillerait sûrement de suivre l'exemple des caisses allemandes qui, sous l'impulsion du pouvoir central, paraissent disposées à réduire sensiblement leur crédit hypothécaire.

Crédit personnel et particulièrement concours des Caisses d'épargne au crédit agricole local

Les Caisses d'épargne autrichiennes contribuent efficacement, quoique dans une moindre mesure, au développement du crédit personnel, commercial, industriel ou agricole. 6 0/0 environ de l'actif des fonds de dépôt sont appliqués aux diverses branches du crédit personnel, sans qu'on puisse déterminer la portion afférente à chaque branche ; (même proportion qu'en Allemagne.)

Nous voulons seulement, comme nous l'avons fait

pour l'Empire allemand, présenter quelques considérations sur la contribution des Caisses d'épargne au Crédit agricole local.

L'activité des caisses d'épargne dans ce domaine est déjà ancienne. En 1860, le ministère d'Etat leur indiquait l'utilité de la création de *branches de crédit personnel* pour les petits agriculteurs, organes destinés à lutter contre l'usure. En 1880, le gouvernement autrichien réitéra le même appel.

Actuellement, le concours des Caisses d'épargne se réalise par deux procédés, si on met à part l'hypothèse de création d'une branche spéciale de crédit personnel.

Tantôt elles se bornent à escompter les effets souscrits par les agriculteurs, tantôt elles font des prêts aux associations coopératives de crédit rural. D'après un règlement administratif, les seules coopératives avec lesquelles elles doivent entrer en relation sont celles qui reposent sur le principe de la solidarité illimitée (pour plus de détails, *vide* Rostand, *Crédit agricole*, p. 68 et suivantes).

Tout en reconnaissant avec M. Rostand l'importance des résultats déjà obtenus, grâce à l'appui prêté par les coopératives de crédit aux caisses d'épargne, nous croyons qu'elles pourraient donner plus d'extension à leurs opérations de crédit personnel agricole ; un mouvement en ce sens se manifeste en Autriche.

Par la distribution du crédit hypothécaire et agricole, les caisses autrichiennes sont comme les

caisses allemandes des centres de vie économique locale.

Cette face de leur rôle se manifeste encore par des prêts sans hypothèque qu'elles consentent aux communes (6 0/0 de l'actif) pour leur faciliter l'accomplissement des travaux publics et des œuvres d'utilité générale.

Bien plus, elles commencent à prendre conscience de leur mission sociale, en s'efforçant d'améliorer la situation des petites gens et particulièrement des petits agriculteurs (essais agricoles, établissements d'écoles d'agriculture, secours distribués aux cultivateurs victimes de la grêle, etc.).

Courte conclusion sur l'Autriche-Hongrie

Le système du libre emploi en Autriche-Hongrie y a assuré un développement très remarquable de l'épargne.

M. Dufourmantelle nous en donne la preuve décisive en nous présentant (p. 99, *loc. cit.*) un court résumé de leur situation : « les Caisses d'épargne autrichiennes, dit cet auteur, répondent à la première condition que doit remplir toute Caisse d'épargne et qui consiste à recueillir l'épargne en quantité suffisante eu égard à l'étendue et à la population du pays qu'elle dessert ».

Elles ont su inspirer confiance aux déposants.

D'autre part, les caisses d'épargne autrichiennes

ont su donner aux dépôts une productivité remarquable, de beaucoup supérieure à celles que procure un régime d'emploi étatique.

L'intérêt servi aux déposants est partout plus considérable, car la majorité des Caisses d'épargne privées donne aux déposants un intérêt moyen de 4010.

En même temps, grâce à la productivité des emplois, ces caisses d'épargne ont pu se constituer un fonds de réserve très important s'élevant à 118 millions de florins (10 010 des fonds déposés).

La liberté de l'emploi a servi, en outre, à rendre possible l'application de l'épargne à des entreprises multiples, utiles au développement de la vie économique du pays.

Toutes ces raisons font que l'opinion publique autrichienne est restée très attachée au principe de liberté et de décentralisation.

Il ne faudrait pas croire, en effet, que la création de la caisse postale dans ce pays (loi du 28 mai 1882, modifiée par la loi du 19 novembre 1887), marquât la volonté de la nation de s'engager dans la voie contraire de l'absorption étatique.

Une caisse d'épargne postale peut coexister utilement avec un réseau de caisses privées, qui couvrent tout le territoire.

La caisse postale remplira une fonction propre, et rendra des services distincts (1).

(1) On se rappellera, par exemple, le principe de l'ubiquité du livret, et on n'oubliera pas que la caisse postale peut

Aussi la création de la Caisse d'épargne postale autrichienne, n'a-t-elle pas ralenti le mouvement progressif des caisses privées.

Si nous descendons en Italie, nous serons amenés à constater une fécondité égale, sinon supérieure, du système du libre emploi décentralisé.

Peut-être, en aucun pays, ce système n'a-t-il créé d'organes aussi vigoureux, et l'Italie a, selon nous, le plus de titres à être considérée comme la terre classique du libre emploi.

C. — EXAMEN CRITIQUE DU SYSTÈME ITALIEN

Il ne faut pas s'attendre à trouver en Italie l'uniformité, monotone sans doute, mais commode pour l'exposition, qu'on rencontre dans les pays où les caisses d'épargne ont été créées par le pouvoir central.

L'unité italienne est récente, et par suite, la plupart des caisses d'épargne sont antérieures à la constitution de cette unité.

Cette variété des types de caisses d'épargne n'est pas d'ailleurs sans avantage, car elle permet une plus souple adaptation de celles-ci aux besoins locaux.

atteindre des populations n'ayant pas de caisse privée à leur portée.

En Italie, la diversité des types n'est pas telle qu'on ne puisse les faire rentrer dans un même cadre ; car, si on élimine les différences accidentelles, on observe du premier coup qu'elles se réclament toutes avec une pareille énergie du principe de *liberté et d'action décentralisée*.

Une brève introduction historique nous fera découvrir la racine de cet instinct d'autonomie.

Brève introduction historique

L'histoire des caisses d'épargne italiennes se divise en deux phases. Dans la première phase, qui s'étend jusqu'à l'année 1888, les caisses italiennes se sont en quelque sorte organisées en dehors de l'État.

Depuis 1888, au contraire, l'État italien (loi du 15 juillet 1888) a cherché à en régulariser le fonctionnement, sans en diminuer sensiblement l'autonomie (1).

Les premières caisses d'épargne italiennes furent

(1) Documents à consulter sur l'Italie : 1° Lepelletier, *Bulletin de législat. comparée*, 1897, t. XXVI, p. 434 et suiv. ; 2° Léon Say, *Dix jours dans la haute Italie*, Paris, Guillaumin, 1896 ; 3° Eugène Rostand, *Une visite à quelques institutions de prévoyance en Italie*, Paris, Guillaumin, 1891 ; *La Réforme des caisses d'épargne françaises*, Paris, Guillaumin, 1891 ; *L'Action sociale par l'initiative privée*, Paris, Guillaumin, 1892 ; *Le Concours des caisses d'épargne au crédit agricole*, Paris, Guillaumin, 1897.

fondées en 1822 à Udine, à Venise et à Padoue, sous l'influence du gouverneur de la Lombardie, le comte Giulio Strassoldo, qui invita les magistrats provinciaux à s'intéresser à la diffusion des caisses d'épargne dans les villes de leur ressort.

Le mouvement de diffusion fut lent pendant les premières années.

Cependant les caisses d'épargne prirent dès 1884 une importance suffisante pour qu'une ordonnance royale du 2 septembre de cette année intervînt, afin de fixer les règles relatives à leur organisation.

Les sociétés de bienfaisance, les communes, les monts-de-piété s'appliquèrent particulièrement à la création de caisses d'épargne.

Vers 1880, à peu près toutes les caisses actuellement en fonction étaient déjà fondées.

Lors donc que la loi italienne du 15 juillet 1888, vint poser les règles générales qui doivent dominer tout le fonctionnement des établissements destinés à recueillir l'épargne publique, elle n'eut pas à faire une œuvre de création, mais seulement une œuvre de coordination.

Sens et portée de la loi du 15 juillet 1888

La loi de 1888 n'a pas eu pour but de transformer le régime préexistant des caisses d'épargne. Elle s'est, au contraire, inspirée des principes en vigueur dans les plus florissantes caisses italiennes.

Elle s'applique principalement aux établissements

futurs ; mais comme son esprit, loin de heurter la tradition, la confirme, la plupart des caisses en exercice ont modifié leurs statuts pour les faire concorder avec la législation nouvelle.

Le principe fondamental posé par la loi est le principe d'autonomie, tempéré par quelques mesures de réglementation peu gênantes, et qui ne constituent en rien des modes *d'immixtion dans la gestion* (des établissements d'épargne).

Chaque année, le bilan des opérations doit être envoyé au ministre du commerce et de l'industrie, pour qu'il puisse se rendre compte du mouvement général de l'épargne italienne.

Les caisses d'épargne sont placées sous la surveillance de ce ministre, qui ordonne des inspections périodiques ou extraordinaires.

Si des irrégularités graves sont reconnues, le ministre compétent poursuivra la dissolution du Conseil d'administration, et pourra mettre en mouvement la responsabilité des administrateurs (articles 23 à 30 de la loi).

La loi de 1888 a maintenu le principe du libre emploi. Elle laisse aux statuts le soin de déterminer cet emploi.

Les statuts italiens contiennent des règles à peu près identiques et les divers modes d'emploi en vigueur peuvent se ramener à trois catégories principales (1).

(1) Nous présenterons en appendice les documents statistiques nécessaires à la justification de nos formules en prenant

Première catégorie : Placements en valeurs mobilières.
— **Variété du portefeuille mobilier**

Les caisses d'épargne italiennes ont eu la prudence, sans y être contraintes par une mesure impérative, d'employer à peu près $\frac{3}{5}$ de leurs fonds de dépôts en valeurs mobilières facilement réalisables. Ainsi elles assurent, le cas échéant, la facilité des remboursements.

Je prends pour exemple dans tout ce développement, la caisse d'épargne de Milan (les caisses d'épargne de Bologne et de Turin pourraient aussi bien être choisies comme types).

Elle avait en portefeuille (1) au 30 juin 1896 201 millions de lires de dette publique italienne (plus du $\frac{1}{6}$ des dépôts).

Par ces achats de rente, elle concourait librement au développement du crédit national et toutes les caisses italiennes l'ont de même.

Le portefeuille des valeurs mobilières de cette même caisse de Milan ne contenait pas exclusivement des titres de la dette publique; il contenait encore des obligations variées, notamment des obligations

pour types les deux caisses les plus importantes, Milan et Bologne, et deux petites caisses, Imola et Padoue. Pour plus de développements, *vide* Lepelletier, p. 444, *loc. cit.*

(1) Le montant des dépôts d'épargne était à cette époque de 542 millions et $\frac{1}{2}$ de lires.

de chemins de fer garanties par l'État et autres titres similaires (96 millions de lires).

Les titres du Crédit foncier y représentaient près de 8 millions, et les obligations de corps moraux (communes), 14 millions environ. On y voyait même figurer 3 millions de titres de sociétés commerciales.

Ce portefeuille de valeurs mobilières nous paraît composé d'une manière heureuse.

Si une crise affecte momentanément la rente italienne, l'administration de la caisse d'épargne réalisera la portion de son portefeuille comprenant des valeurs de chemins de fer ou du Crédit foncier, qui se seront moins ressenties des événements politiques (se reporter à nos développements antérieurs sur ce point).

Deuxième catégorie : Crédit réel hypothécaire

Comme les caisses d'épargne italiennes ont en portefeuille plus de la moitié de leur actif facilement réalisable, elles ont cru pouvoir sans inconvénient immobiliser une partie de leurs fonds en placements hypothécaires.

On peut estimer à 100 millions les prêts hypothécaires consentis par la caisse d'épargne de Milan, que nous avons prise comme type dans notre analyse.

Cette somme représente une fraction inférieure au $\frac{1}{6}$ de l'actif total.

D'une manière générale, les statuts déterminent

la portion des dépôts qui pourra être employée en placements hypothécaires. Cette portion est en moyenne de 25/100 de l'actif net (Lepelletier, *loc. cit.*, p. 442).

La durée moyenne des prêts est de 25 ans pour les prêts amortissables, et de 10 ans pour les autres.

Si on compare l'importance des prêts hypothécaires consentis par les caisses d'épargne italiennes avec celle des emplois de même nature faits par les caisses allemandes et autrichiennes, on constate que le régime italien n'est pas tombé dans l'exagération qu'on n'a pas su éviter en Allemagne et en Autriche.

Pour nous, les prêts hypothécaires ne sont pas recommandables aux caisses d'épargne.

Si elles veulent contribuer au développement du crédit réel hypothécaire, elles feront mieux d'acheter des titres d'obligation émis par les sociétés de crédit foncier.

Troisième catégorie : Diverses variétés du crédit personnel

Si les caisses d'épargne italiennes tombent sous le coup de la critique en tant qu'elles se livrent à des opérations de crédit réel hypothécaire, elles méritent au contraire des éloges pour leur concours actif et fécond aux divers modes de crédit personnel à court terme. Nous avons noté à plusieurs reprises que les opérations de prêt à court terme (1 mois, 3 mois, 6 mois) conviennent parfaitement aux établis-

sements d'épargne, car elles n'immobilisent pas les fonds déposés.

La Caisse d'épargne de Milan était créancière, au 30 juin 1896, d'une somme de 28 millions pour prêts de diverses natures.

Elle avait notamment en portefeuille pour plus de 5 millions d'effets de commerce. Si on se rappelle que l'escompte des effets de commerce se fait d'ordinaire à une époque assez rapprochée de leur échéance, on aperçoit l'importance des opérations d'escompte que la Caisse de Milan a pu faire au cours de cette année.

Or, si nous nous reportons au tableau dressé par M. Lepelletier (*loc. cit.*, p. 444 et 445), nous constatons que certaines caisses d'épargne se livrent à des opérations d'escompte plus importantes que celle de la Caisse de Milan, soit d'une manière relative, soit même d'une manière absolue. Ainsi la Caisse de Bologne avait en portefeuille en date du 30 juin 1896 pour plus de 11 millions d'effets escomptés, représentant près du 1/3 du montant total de ses dépôts.

La petite Caisse d'Imola, dont les dépôts ne s'élèvent qu'à 6 millions, avait à la même date dans son actif plus de 2 millions et 1/2 d'effets de commerce (plus du 1/3 de ses dépôts).

Nous pouvons donc affirmer, sans exagération, que les opérations de crédit personnel des caisses italiennes ont reçu un développement considérable.

Mais quelles sont donc les diverses espèces de crédit qu'elles distribuent ?

C'est tout d'abord le crédit commercial.

Elles escomptent les lettres de change et autres effets de commerce, pourvu que leur échéance ne soit pas à plus de 6 mois de date, et qu'en outre, les effets qu'on leur présente soient revêtus de 3 signatures notoirement solvables ou de 2 signatures avec caution.

C'est, en second lieu, le crédit ouvrier et populaire qu'elles alimentent en consentant des prêts aux sociétés coopératives de crédit, très développées en Italie.

Crédit agricole

C'est enfin le crédit agricole qu'elles ont cherché à soutenir et à développer. Pour atteindre ce but, elles recourent à divers procédés que M. Rostand a expliqués avec une grande richesse de documentation dans son livre sur le *Crédit agricole*, p. 115 et suivantes.

Tantôt, elles font des escomptes et prêts directs aux agriculteurs. Ces prêts sont accordés par le conseil d'administration sur l'avis motivé d'un délégué chargé d'examiner les demandes. Telle est la procédure-type suivie en particulier par la caisse d'Imola. Le prêteur se réserve la faculté de vérifier si les travaux ou les améliorations agricoles ont été exécutés selon les exigences de la technique.

Grâce à ce double contrôle, contrôle initial et contrôle au cours de l'opération conclue, les pertes

sont réduites au minimum possible et parfois même totalement évitées.

On n'ignore pas, d'ailleurs, que le prêteur doit fournir des garants.

Nous préférons à cette méthode des prêts directs aux agriculteurs les prêts consentis en bloc aux coopératives locales de crédit agricole, qui distribuent à leur tour le crédit à ceux qui en ont besoin.

En traitant avec des sociétés coopératives, les caisses d'épargne ne morcellent pas leurs fonds de dépôts. D'ailleurs, les coopératives de crédit rural sont peut-être mieux placées que les caisses d'épargne (il y en a parfois un très grand nombre dans le ressort d'une seule caisse d'épargne) pour vérifier l'utilité des demandes d'emprunt et surveiller l'emploi des sommes prêtées (1).

Les économistes italiens qui ont analysé le fonctionnement des caisses d'épargne de leur pays ont conseillé à celles-ci de soutenir le mouvement coopératif. M. Wollemborg s'exprimait ainsi sur ce point : « Cette heureuse coordination entre les caisses d'épargne et les caisses rurales semble indiquée comme un effet naturel de l'affinité élective qui existe entre les deux institutions, et se manifeste par la communauté de quelques caractères essentiels : le devoir de patronage social, l'absence de tout élément de spéculation et de lucre ».

(1) Décentralisation du crédit.

Si nous cherchons à condenser l'œuvre des caisses d'épargne italiennes en une formule, nous dirons qu'elles sont comme autant de *centres* de l'activité économique dans leur ressort, et comme autant de *propulseurs du progrès social*, soit qu'elles contribuent à des œuvres d'utilité générale, soit qu'elles s'efforcent par mille combinaisons ingénieuses d'améliorer la condition des classes inférieures ou moyennes.

On peut dire de chacune d'elles qu'elle commande le développement économique et social de sa région.

Expliquons cette formule.

**Des Caisses italiennes considérées comme centre
de la vie économique régionale**

Tout d'abord, il est intéressant de remarquer que les caisses d'épargne contribuent d'une manière notable aux œuvres d'utilité publique ou d'intérêt général de leur ressort.

Elles font des prêts chirographaires aux provinces ou communes, aux établissements publics et à toutes les autres personnes morales présentant des garanties suffisantes (corps moraux), telles, par exemple, que les sociétés d'irrigation et de drainage.

Ainsi la Caisse d'épargne de Milan (Caisse des provinces lombardes) avait, au 30 juin 1896, une créance de 14 millions dans son actif, représentant des prêts faits aux *corps moraux*.

D'après la majorité des statuts, le total de ces

prêts ne doit pas dépasser plus de 15 pour 100 des fonds de dépôts.

Nous n'avons plus qu'à rappeler le rôle important des caisses d'épargne en tant qu'elles soutiennent et alimentent le crédit dans leur district.

En effet, nos développements antérieurs ont mis en relief cette fonction de crédit dans les diverses branches où elle s'exerce (crédit foncier, crédit commercial, crédit agricole).

C'est là un régime économique excellent, car il est très désirable que les capitaux soient utilisés au lieu même où ils ont été formés, toutes les fois que cela est possible. Rien n'est plus stérile, au contraire, que la méthode qui consiste à faire affluer de tous les points du territoire les capitaux produits par l'épargne pour les englober dans le trésor de l'Etat.

Si nous nous plaçons au point de vue de nos idées françaises, nous serions même étonnés de la variété des fonctions dont les caisses d'épargne ne craignent pas de se charger. Par exemple, à la Caisse d'épargne de Milan sont annexées plusieurs *gestions* (nous reproduisons textuellement l'expression italienne) :

Le Crédit foncier, au terme d'un règlement du 24 juillet 1885 ;

Le Magasin général des soies et autres marchandises ;

Le Fonds des pensions pour les employés (consulter les articles 4, 5, 6 des statuts).

L'œuvre des établissements d'épargne italiens

n'est pas moins féconde quand on se place au *point de vue social*.

Soutenir le mouvement coopératif, contribuer à affranchir le petit commerce, la petite industrie, la petite propriété du joug de l'usure, apprendre à toutes les classes sociales la puissance pour ainsi dire indéfinie de l'association, tel est le but que se sont proposé les caisses d'épargne italiennes.

Elles ont également cherché à promouvoir l'art agronomique par des subventions à l'enseignement agricole et aux expériences faites dans les diverses branches de la production (viticulture, élevage des vers à soie, etc.).

Enfin, si nous entrons dans le domaine des institutions de philanthropie proprement dite, le concours des caisses d'épargne à leur entretien et à leur développement ne nous paraîtra pas moins généreux, Elles ont multiplié les subventions aux sociétés de secours mutuels, de patronage, de charité (hospices, crèches, asiles de nuit). Elles ne sont pas restées étrangères à la création de sociétés d'habitation à bon marché.

Bref jugement sur les résultats du système italien

Le régime du libre emploi en Italie, s'il assure l'utilisation la plus féconde possible des fonds de dépôt (productivité), satisfait également à la seconde condition de toute bonne organisation des établisse-

ments d'épargne, qui est la *sécurité* de ces fonds.

Sans doute, plusieurs petites caisses d'épargne ont péri aux cours de la crise économique qui sévit sur l'Italie depuis une vingtaine d'années.

Il existe encore aujourd'hui plusieurs caisses en *liquidation*.

Cependant, si on compare le nombre restreint des caisses qui ont sombré au cours de cette crise au nombre de celles qui l'ont traversée facilement et ont affirmé ainsi leur vitalité, on sera plutôt porté à admirer la solidité des caisses d'épargne italiennes (1).

Cette vitalité des caisses d'épargne italiennes se manifeste par deux signes incontestables : elles ont su développer sans interruption le chiffre des dépôts et se constituer des réserves progressivement croissantes, énormes pour certaines d'entre elles.

En 1896, les dépôts des caisses d'épargne italiennes s'élevaient à plus de 1350 millions de lires. Ce chiffre n'a rien d'extraordinaire, dira-t-on, puisque l'Italie compte 30 millions environ d'habitants. En parlant

(1) Sur ces échecs de quelques caisses d'épargne italiennes, consulter dans Rostand (*Réforme*, p. 135 et suivantes) les documents qui établissent leur peu de gravité et particulièrement la réponse de M. Luzzatti à une question qu'on lui avait adressée à ce sujet au congrès de Menton. D'après M. Luzzatti, les faillites des caisses d'épargne italiennes se réduiraient à rien ; elles ont été exagérées à dessein par les adversaires du libre emploi. Par exemple, on a cité à tort, comme ayant dû entrer en liquidation, la Caisse d'épargne de Florence.

ainsi, on oublie que certaines parties de l'Italie sont encore dans une situation économique misérable et ne contribuent que médiocrement au développement de l'épargne nationale.

La progression des dépôts n'en est pas moins annuellement régulière, ainsi qu'il résulte de la statistique suivante (*Bulletin de législation*, année 1897, p. 447) :

1887	1.077.279.616 liras
1888	1.112.305.999 —
1889	1.139.145.875 —
1890	1.166.385.847 —
1891	1.177.218.675 —
1892	1.214.976.134 —
1893	1.258.052.466 —
1894	1.306.919.314 —
1895	1.343.981.685 —

Si nous considérons un cas particulier pris comme exemple, celui de la Caisse des provinces lombardes, ce mouvement de progression constante des dépôts apparaîtra non moins nettement (*vide* même *Bulletin*, année 1897, p. 448).

**Opérations de la Caisse des Provinces Lombardes
depuis sa fondation.**

ANNÉES	Nombre de livrets en circulation	CRÉDIT DES DÉPOSANTS		FONDS DE RÉSERVE	
		L.	C.	L.	C.
1823	769	258.510	94	»	
1830	7.339	4.432.617	74	195.158	30
1840	17.179	8.398.501	43	694.311	87
1850	32.341	17.696.172	15	1.211.423	70
1860	107.930	85.852.188	15	4.456.829	75
1870	222.643	193.779.107	64	11.063.669	08
1880	352.071	284.299.599	82	30.490.556	86
1887	426.708	413.321.154	53	44.129.086	27
1888	439.716	426.978.070	63	46.883.058	67
1889	448.744	433.580.847	68	49.615.694	60
1890	455.700	440.895.797	02	53.321.900	12
1891	465.010	446.340.847	59	56.607.655	36
1892	473.597	463.847.885	41	59.884.805	77
1893	490.837	497.554.036	97	61.134.376	39
1894	506.499	519.738.791	28	63.788.364	32
1895	522.232	543.171.750	44	66.789.787	04

Quant aux réserves constituées par les caisses d'épargne italiennes, grâce à leurs bénéfices, elles sont plus considérables que dans tout autre pays, et il faut tenir compte de cette accumulation de réserves, car elle est pour les déposants une précieuse garantie subsidiaire.

La Caisse des provinces lombardes, à elle seule,

avait en 1895 une réserve de près de 67 millions, dépassant sensiblement le 1/10^e de ses dépôts. Les caisses de Rome, de Turin, de Florence, de Bologne et même de petites caisses, comme la caisse d'Imola ou celle de Modène, se trouvaient à la même date dans une situation non moins brillante sous le rapport des fonds de réserve.

La prospérité des institutions d'épargne libres n'a pas été affectée par la création de la Caisse d'épargne postale, qui date de 1875, et cependant cette caisse postale a acquis graduellement une importance considérable, puisque le chiffre des dépôts y dépasse 424 millions de liras (même Bulletin, p. 492 et 493) (1).

(1) Si nous n'avons étudié le régime du libre emploi que dans trois pays, c'est uniquement dans un but de simplification. Ce régime existe, en effet, avec quelques variantes dans plusieurs autres pays, l'Australie, le Canada, la Suisse, la Hollande, par exemple.

En Australie, le libre emploi est pratiqué, comme on pourra s'en rendre compte en consultant le tableau des opérations faites par la Caisse d'épargne de Melbourne, prise pour type (Rostand, *Réforme*, tome I, p. 37). Cette caisse d'épargne emploie une petite partie de ses dépôts en valeurs d'Etat, mais la plus grande partie est consacrée à des opérations de crédit hypothécaire. Cette caisse de Melbourne tombe sous la même critique que les caisses autrichiennes ou allemandes ; elle abuse du crédit réel.

Au Canada, le régime de prêt des caisses d'épargne est à peu près le même qu'en Australie, sauf une réserve : le Crédit hypothécaire n'y est point distribué par les Caisses d'épargne dans une aussi large mesure. On se référera utilement pour

connaître la situation de fait du pays canadien aux tableaux dressés par M. Rostand (même ouvrage, p. 42), qui ont trait aux villes de Montréal et de Québec.

En Suisse, nous voyons fleurir pareillement le régime du libre emploi. A Bâle, à Genève, à Lausanne, à Neuchâtel, à Soleure, à Berne, les caisses d'épargne font des placements variés. Le portefeuille de Berne, entre autres, est composé de valeurs extrêmement diverses et peut-être aucune caisse italienne ne se livre-t-elle à des opérations aussi variées (*vide* Rostand, *l. c.*, p. 45).

En Hollande, nous trouvons le même régime de libre emploi *réglé par les statuts* (pour Amsterdam, *vide* p. 48, *eodem loco*).

CHAPITRE II

DE LA VALEUR DE CE SYSTÈME. — CE SYSTÈME N'EST-IL PAS LE MEILLEUR EN THÉORIE ?

Après avoir étudié dans les divers pays de l'Europe où il fonctionne avec tous ses traits caractéristiques, le régime du libre emploi, nous sommes maintenant à même d'apprécier la valeur de ce système.

Il nous paraît théoriquement le meilleur parce qu'il satisfait à toutes les conditions d'une solution rationnelle du problème de l'organisation de l'épargne.

Cette conclusion générale n'est en réalité que la *synthèse* des conclusions partielles que nous avons formulées au cours de notre analyse des formes nationales variées de ce régime.

1° Le système du libre emploi donne aux fonds déposés une productivité bien supérieure à celle d'un régime d'absorption étatiste et d'emploi unique, ou à peu près unique, en rentes d'État.

Ce fait a été établi plus haut par nous, pour cha-

cun des pays que nous avons successivement visités.

Cette productivité supérieure apparaît comme toute naturelle, si on observe la variété des emplois possibles. Les caisses italiennes, allemandes ou autrichiennes retirent un revenu considérable des opérations multiples de crédit qu'elles peuvent faire (escompte commercial, avances sur titres, prêts aux communes, etc.). Grâce à cette productivité plus élevée de leurs fonds de dépôt, les caisses d'épargne qui vivent sous le régime du libre emploi décentralisé peuvent servir à leur clientèle un intérêt plus fort que celui des caisses d'épargne étatiques soumises au régime de l'emploi unique ou principal en rentes d'État.

Cette même productivité des dépôts facilite aux caisses d'épargne libres la constitution d'un fonds de réserve considérable. Ainsi, en Allemagne, le fonds de réserve dépasse 500 millions de francs ; en Autriche, il s'élève à 118 millions de florins ; en Italie, à 117 millions de liras.

Le fonds de réserve de nos caisses d'épargne françaises est loin d'être proportionnellement aussi élevé : 118 millions de francs au 31 décembre 1897 ;

2^o Cette plus haute productivité ne compromet pas la sécurité des déposants ; tout au contraire, la variété des emplois leur rend moins redoutable les crises politiques.

Nous savons que ces crises affectent très gravement le cours de la rente, tandis que les valeurs de chemins de fer, du Crédit foncier, les obligations des

villes, etc., ne sont atteintes que d'une manière bien moins sensible.

Une caisse d'État à emploi unique voit tout d'un coup l'ensemble de son portefeuille considérablement diminué.

Une caisse à portefeuille varié limitera sa perte en réalisant les valeurs diverses qu'elle détient, valeurs moins affectées par les événements politiques.

Cette affirmation de la supériorité du régime d'emploi varié comporte cependant une réserve que nous avons déjà faite : les caisses d'épargne doivent s'abstenir autant que possible de pratiquer le crédit hypothécaire, qui immobilise pour une longue période les fonds employés.

Notre affirmation dogmatique est d'ailleurs corroborée par l'expérience. Les caisses d'épargne allemandes et autrichiennes ont montré leur vitalité depuis l'origine. Les échecs signalés dans ces pays (Brême, Chemnitz), ont été cités à tort par les détracteurs du libre emploi (Rostand : *Réforme*, I^{re} partie, p. 135 et suivantes).

La Société de Chemnitz (Saxe), qui fit faillite, était non une caisse d'épargne, mais une banque coopérative.

Quant à la caisse de Brême, on a avancé à tort qu'elle était entrée en liquidation (lettre du directeur, M. Claussen, 9 février 1891). « Il faut qu'on se soit trompé de nom, disait-il, en citant la caisse de Brême comme ayant éprouvé un échec sous le régime du libre emploi ; jamais elle n'a cessé de remplir ponc-

tuellement et sans le moindre retard, *même en temps de crises*, toutes ses obligations. Son fonds de réserve est d'ailleurs de près de quatre millions de francs. »

En Italie, il est vrai, quelques petites caisses sont entrées en liquidation, mais leur nombre et leur importance sont insignifiants, si on les compare au nombre et à l'importance de celles dont la situation est solide et brillante.

3° Ces deux conditions réalisées (productivité, sécurité) ont assuré le développement remarquable et la progression constante des dépôts dans les pays de libre emploi décentralisé.

Il est inutile de fournir sur ce point de nouvelles indications, car nous avons précédemment donné les documents nécessaires pour l'établir.

Il est indiscutable qu'au point de vue du développement de l'épargne, le système du libre emploi décentralisé est au moins égal, sinon supérieur, au système de l'absorption étatiste. En Allemagne, par exemple, le montant total des dépôts s'élève à 9 milliards, chiffre qui dépasse de beaucoup celui qu'atteint l'épargne française.

4° Le système du libre emploi offre tous les avantages que nous venons d'énumérer sans engager la responsabilité de l'État, tandis que le système de l'absorption étatiste fait peser sur l'État un risque très grave en cas de crise politique ou de guerre.

N'est-il pas éminemment désirable que l'État moderne, déjà si lourdement grevé de tant de charges,

voie sa responsabilité allégée ou même dégagée par une organisation décentralisée de l'épargne ?

5° Enfin, dirons-nous, en rappelant une idée plusieurs fois exprimée déjà, le système libéral a le mérite d'unir étroitement la caisse d'épargne au milieu économique dans lequel elle fonctionne, d'en faire, pour ainsi dire, le centre de la vie locale.

Le rôle social des caisses d'épargne s'y manifeste dans toute sa fécondité.

Et qu'on ne vienne pas dire que, seules, les caisses d'épargne importantes s'accommodent de ce régime. Les petites caisses d'épargne tout aussi bien que les grandes (*vide* Rostand, *Réforme*, tome II, p. 89), loin d'être inaptés au régime du libre emploi, y trouvent le principe de leur prospérité et se livrent aux mêmes opérations que les grandes.

L'économiste allemand, Roscher, cité par Rostand, a donné pour l'Allemagne une démonstration de l'aptitude des petites caisses de ce pays au régime de la liberté.

Nous avons vu qu'en Italie certaines petites caisses, entre autres la caisse de Pise, celle d'Imola, ne le cèdent aux grandes ni par l'importance relative de leurs dépôts, ni par la féconde variété de leurs opérations.

Dans les unes comme dans les autres, et il faut grandement se réjouir d'un tel résultat, un personnel de direction s'est formé peu à peu, composé d'hommes distingués par leur habileté financière et dignes d'éloges pour le souci désintéressé avec lequel ils

accomplissent ce que Leplay appelle « le devoir de patronage des autorités sociales ».

Toutes ces raisons nous amènent à conclure que le régime du libre emploi décentralisé est THÉORIQUEMENT LE MEILLEUR ; mais peut-il être transporté en France ? Répondre à cette question capitale sera l'objet de notre troisième chapitre (1).

(1) Nos conclusions *théoriques* sont celles de M. Rostand, qui s'est fait en France l'apôtre de la liberté et de la décentralisation, et qui a consacré à la réforme des caisses d'épargne trois ouvrages d'un caractère magistral auxquels nous avons fait de fréquents emprunts. Plusieurs autres économistes ont défendu la même thèse que M. Rostand. On trouvera leurs noms avec des citations développées dans les ouvrages de M. Rostand et particulièrement dans son livre sur le Crédit agricole, p. 163 et suivantes.

CHAPITRE III

LE RÉGIME DU LIBRE EMPLOI DÉCENTRALISÉ
PEUT-IL ÊTRE TRANSPORTÉ EN FRANCE ? —
MOUVEMENT RÉFORMISTE EN CE SENS. — OBJEC-
TIONS HISTORIQUES.

Bien évidemment, on ne pourrait songer à introduire tout d'un coup en France le système du libre emploi tel que nous l'avons vu fonctionner dans certains pays et particulièrement en Italie, où il présente à notre avis les caractères les plus tranchés.

Ce serait là une mesure révolutionnaire et le progrès au lieu de se réaliser brusquement, par une rupture violente avec la tradition, procède par étapes successives.

Lors donc que nous nous posons cette question ; « le régime du libre emploi décentralisé peut-il être transporté en France » nous entendons seulement rechercher si une adoption partielle de ce système serait actuellement possible dans notre pays.

ESQUISSE DE LA RÉFORME

En nous inspirant des idées personnelles de M. Rostand, la plus haute autorité en notre matière, nous allons esquisser le projet de réforme tel qu'il est formulé généralement par les économistes partisans de l'idée de liberté et de décentralisation (voir en particulier Rostand, *Crédit agricole*, p. 193 et suivantes).

Trois propositions exprimeraient assez nettement cette conception du libre emploi telle qu'on voudrait l'introduire chez nous :

- 1^o Le libre emploi serait *facultatif* ;
- 2^o Le libre emploi serait *limité* ;
- 3^o Le libre emploi serait *réglementé*.

Développons l'une après l'autre chacune de ces propositions.

Le libre emploi serait facultatif

Sans imposer dès le début à toutes les caisses d'épargne l'autonomie, on laisserait à chacune d'elles la faculté de se rallier au régime libéral ou de continuer à user du régime ancien de l'absorption étatique pure.

La liberté ne saurait, en effet, être imposée d'en

haut. Il faut que ceux à qui on l'offre se sentent en état de l'exercer et le veuillent effectivement.

Les caisses d'épargne les plus importantes, celles qui ont, dès à présent, le personnel le plus remarquable et le plus apte aux initiatives (Lyon, Marseille) seraient les premières à entrer dans la voie de la décentralisation et peu à peu leur exemple, suivi de succès, déciderait les autres à faire usage de la liberté concédée par la loi.

2° Le libre emploi serait limité (1)

C'est seulement pour une portion des fonds de dépôts (la loi la déterminerait, un quart ou la moitié par exemple) que le libre emploi serait possible.

La portion non disponible des dépôts continuerait à être versée à la Caisse des consignations.

3° Le libre emploi serait réglementé.

Le libre emploi serait réglementé en ce sens que la loi déterminerait d'une manière large la charte d'emploi des caisses d'épargne (c'est-à-dire les divers emplois entre lesquels les administrateurs pourraient

(1) En ce qui concerne les fonds de réserve, qui ne sont étudiés par nous qu'accessoirement, nous admettrions volontiers le libre emploi pour le tout.

choisir) et fixerait, en outre, la proportion de ces divers modes d'emploi (1).

Voici quels pourraient être les modes d'emploi :

Tout d'abord, les administrateurs pourraient acheter avec les fonds de dépôts des valeurs mobilières ; mais la variété des valeurs à choisir serait très grande (obligations du Crédit foncier, des chemins de fer, emprunts des villes, actions de la Banque de France, actions et obligations de Sociétés industrielles et financières dont la solidité serait bien établie).

Ils pourraient aussi faire des opérations de crédit destinées à soutenir le commerce et l'industrie (avances sur titres, opérations d'escompte aux conditions où la Banque de France peut elle-même les faire).

Le crédit agricole rentrerait pareillement dans le cadre des opérations auxquelles les caisses d'épargne pourraient se livrer. Nous subordonnerions pourtant cette faculté à une condition : les prêts ne seraient pas consentis directement aux agriculteurs, mais aux sociétés de crédit constituées, qui offrent plus de surface. Grâce à ce procédé, le capital prêté ne se diviserait pas en trop petites fractions.

Au contraire, nous enlèverions aux établissements d'épargne la faculté de consentir des prêts hypothécaires, faculté qui leur est reconnue dans plusieurs pays d'Europe.

(1) Ainsi, la loi déclarerait, par exemple, qu'aucun des modes d'emploi ne pourrait excéder à lui seul 25 0/0 du disponible total.

Les opérations de crédit réel immobilisent les fonds employés pour une trop longue durée et elles répugnent à la nature des caisses d'épargne aussi bien qu'à celle des banques, parce que les unes et les autres sont tenues de restituer immédiatement ou à bref délai les fonds qu'on leur a confiés.

Cette réglementation préventive serait doublée de mesures de contrôle. On exigerait la publicité des opérations des caisses d'épargne ; on soumettrait leur comptabilité à l'examen des inspecteurs des finances ; on pourrait même, pour certaines catégories de placements, exiger une autorisation du ministre des finances.

Tel est, en ses traits essentiels, le régime qui nous paraîtrait convenable.

Le problème de la réforme s'est posé devant notre Parlement. Le libre emploi n'a pas été accepté. Nous devons examiner dans quelles conditions s'est posé ce problème et déterminer la portée de la loi du 20 juillet 1895.

EVOLUTION LÉGISLATIVE DE LA QUESTION

A partir de l'année 1885, plusieurs projets de réforme furent proposés par des membres du Parlement. Plusieurs de ces projets tendaient au libre emploi. La proposition Hubbard, du 21 novembre 1885, concluait au *libre emploi absolu* afin, disait son

texte, de rendre productifs les fonds des caisses d'épargne. C'était là, selon nous, une proposition excessive et de nature à compromettre par son caractère radical le succès de l'œuvre réformatrice.

La proposition de M. Lockroy, du 2 juin 1887, tendait à une fin semblable. En voici le résumé :

M. Lockroy proposait de donner aux caisses d'épargne le droit d'employer, avec l'*autorisation* du ministre du commerce, un cinquième de leurs fonds de dépôt en prêts à l'agriculture, à l'industrie, au commerce. Une réserve serait constituée par les caisses d'épargne par voie de prélèvement sur les bénéfices. Pour chaque caisse d'épargne, l'arrêté d'autorisation déterminerait la nature des placements autorisés en tenant compte de sa fortune propre et de l'importance de ses dépôts, et fixerait les conditions générales de chaque catégorie de placement.

Cette proposition contient deux idées essentielles du système de réforme que nous avons esquissé : « Libre emploi limité et réglementé ».

La commission de la Chambre se rattacha au principe de M. Hubbard, et un projet fut déposé le 27 juillet 1887, qui concluait au *libre emploi intégral*, sous la seule condition imposée aux caisses d'épargne de faire connaître au public la nature de leurs placements et de publier annuellement l'état de leurs opérations.

À la Chambre qui suivit, il fut déposé, le 27 mai 1891, un projet nouveau se rapprochant d'une manière très sensible du système que nous avons es-

quissé. M. Roux, député de Marseille, avait été l'inspirateur de ce projet, dont voici les grandes lignes.

Tout d'abord, ce projet avait pour but l'élargissement de la charte d'emploi de la Caisse des dépôts et consignations.

En second lieu, il octroyait aux caisses d'épargne *autonomes* (non municipales) une certaine *liberté d'emploi*.

Cette liberté était totale en ce qui concerne le patrimoine propre des caisses d'épargne. Quant aux dépôts, elle était facultative, concédée par décrets, limitée au quart, réglementée relativement aux modes d'emploi et à leurs proportions respectives.

Parmi ces modes d'emploi, étaient admis, à concurrence de 20 pour 100 du quart disponible, les prêts aux syndicats agricoles et le réescompte des effets des banques populaires ou des coopératives de crédit.

Le projet ne vint en première délibération qu'en 1892. Après une longue discussion, à laquelle prit part, comme rapporteur devant la Chambre des députés, M. Aynard (consulter *Journal Officiel* du 7 au 11 mars 1893), un texte fut adopté qui admettait l'élargissement de la charte d'emploi de la Caisse des dépôts et consignations, une plus grande liberté pour la disposition des fortunes propres, mais rejetait pour les dépôts le libre emploi réglementé.

Le projet, arrivé devant le Sénat, fut l'objet d'un rapport de M. Denormandie, et la commission sénat-

toriale maintint à peu près sans retouche le texte rédigé par la Chambre des députés.

De ces discussions est sortie la loi du 20 juillet 1895, qui n'a pas osé rompre avec le principe de l'absorption étatiste et consacrer, même pour partie, le libre emploi des dépôts.

Pourquoi le libre emploi décentralisé n'a pas été admis ?

Si le libre emploi décentralisé n'a pas été admis, c'est qu'il n'eût pas été accepté facilement par l'opinion publique.

Depuis un siècle, les déposants sont habitués à voir fonctionner le régime d'absorption étatiste. Leur éducation économique a été, par suite, dirigée en ce sens qu'ils ont confiance dans l'Etat seul. Ils auraient considéré la concession aux caisses d'épargne d'une liberté partielle et réglementée comme dangereuse pour leurs intérêts, étant de nature à compromettre la sécurité de leurs fonds. Une crise aurait peut-être éclaté et des demandes de remboursements énormes se seraient produites (1).

Il y a là comme un obstacle historique à l'introduction chez nous de la décentralisation et de la liberté dans l'organisation des caisses d'épargne.

(1) On pourrait exprimer autrement le même résultat et dire que la concession du libre emploi aux caisses d'épargne ordinaires, dans la limite précédemment déterminée, aurait eu

D'autre part, le personnel dirigeant des caisses d'épargne, si on fait abstraction de certains établissements ayant leur siège dans de grandes villes comme Marseille ou comme Lyon, aurait redouté la responsabilité qu'impliquent l'exercice de toute liberté et la transition d'un régime de tutelle et de routine à un régime d'initiative et d'autonomie partielle.

Nous verrons bientôt que la loi du 20 juillet 1895 a conféré aux caisses d'épargne une certaine liberté pour l'emploi de leurs réserves et que la plupart de ces établissements ont hésité jusqu'à ce jour à tirer de l'article 10 de la loi nouvelle tout le parti qu'ils auraient pu (1).

En résumé, le libre emploi n'est pas encore compatible avec l'état de l'opinion publique française.

Une grande réforme aurait pu être abordée. Nous venons de voir pourquoi le législateur a dû l'éluder. Cependant, la loi du 20 juillet 1895 réalise quelques

pour effet de provoquer à leur détriment le développement de la caisse d'épargne postale.

Celle-ci, en effet, aurait continué à jouir de la confiance qu'inspire à l'épargne française la garantie de l'Etat.

Déjà prospère, puisque depuis sa création elle a vu le chiffre de ses dépôts s'accroître progressivement et sans interruption, la caisse nationale aurait fait aux caisses ordinaires une concurrence désastreuse pour celles-ci (voir appendice n° 5).

(1) Nous sommes autorisé à affirmer ce fait, à raison de notre propre expérience, qui résulte d'une correspondance par nous échangée avec le personnel directeur des principales caisses d'épargne.

progrès et fait espérer l'avènement ultérieur d'un régime de liberté.

Arrêtons-nous un peu sur l'analyse de cette loi, en cherchant à en dégager les caractères essentiels.

Loi du 20 juillet 1895 (1)

Une réforme complète aurait dû tendre vers deux buts :

1° Dégager autant que possible la responsabilité de l'État ;

2° Donner à l'emploi des fonds des Caisses d'épargne un caractère plus productif.

Dans quelle mesure, la loi de 1895 s'est-elle inspirée de ces deux considérations ?

1° Dans la mesure où le régime du libre emploi décentralisé eût été admis, la responsabilité de l'État aurait été dégagée. Ainsi, l'État allemand, l'État autrichien et l'État italien ne sont pas les garants du remboursement des fonds de l'épargne, et nous avons établi plus haut que ce devoir de garantie n'incombe pas nécessairement ni même naturellement à l'État moderne.

Pour diminuer la responsabilité de l'État, la loi de

(1) La loi du 20 juillet 1895 a fait l'objet d'une intéressante dissertation de M. Charles Brouilhet, intitulée : *Les fonctions sociales des Caisses d'épargne et la loi du 20 juillet 1895* (Paris, 1897, Rousseau).

1895 s'est servie d'un autre moyen ; elle a cherché à limiter le montant total des dépôts (art. 4 de la loi).

Le maximum des dépôts, qui était primitivement de 2,000 francs, a été réduit à 1,500 francs. Par suite de cette innovation, le mouvement ascensionnel des dépôts sera partiellement enrayé.

D'autre part, la loi réduit au même chiffre de 1,500 francs le montant des versements annuels. Par cette disposition la loi a cherché à écarter une fraction de la clientèle des caisses d'épargne qui détournait celles-ci de leur but.

La caisse d'épargne a essentiellement pour caractère d'être un *instrument de formation* du capital nécessaire à l'achat de valeurs mobilières courantes (cf. Brouilhet, *loc. cit.*, p. 19).

C'est donc la détourner de sa destination que de la transformer en banque de dépôt, comme le faisaient certains commerçants, qui y portaient et y retiraient, à intervalles assez rapprochés, la partie momentanément disponible de leurs fonds. L'intérêt perçu par eux était de beaucoup supérieur à celui que leur aurait consenti une banque (3 pour 100 au lieu de 1½ ou 1 pour cent).

La loi de 1895, en réduisant à 1,500 francs le montant des versements annuels a voulu décourager les clients des caisses d'épargne qui usaient d'elles comme de banques de dépôt.

2° Nous avons formulé plus haut cette seconde proposition, qu'une réforme complète des caisses

d'épargne aurait dû tendre à donner à l'emploi des fonds un caractère plus productif.

Pour réaliser cette fin, le régime du libre emploi décentralisé eût été le moyen le plus recommandable. Nous savons que le législateur français a reculé devant l'adoption de ce principe.

Cependant, il a cherché à augmenter la productivité des fonds de dépôt en élargissant la charte de l'organe central, la Caisse des dépôts et consignations (art. 1^{er} de la loi nouvelle).

Jusqu'en 1895, l'emploi en rentes d'État était le seul possible (1). Depuis la loi du 20 juillet, les fonds des caisses d'épargne peuvent contribuer d'une manière plus efficace au développement de la richesse générale.

La loi admet, en effet, concurremment avec l'achat de valeurs d'État ou jouissant de la garantie de l'État, l'acquisition d'obligations du crédit foncier, des départements, des communes, des chambres de commerce (2).

Ce progrès n'est pas selon nous insignifiant, et nous tirerons profit de ce nouvel article 1^{er} quand nous

(1) En pratique, on aurait pu assimiler aux rentes sur l'État les valeurs jouissant de la garantie de l'État, mais on n'avait pas usé de cette faculté d'assimilation.

(2) Jusqu'à ce jour, la Caisse des dépôts et consignations n'a pour ainsi dire pas fait usage de la liberté que lui concède la loi nouvelle, et elle continue à faire presque exclusivement des achats de rente (*vide supra*).

esquisserons, dans la troisième partie de cette thèse, notre système propre.

Nous avons ainsi exposé les dispositions essentielles de la loi du 20 juillet 1895, et montré le caractère timide des réformes qu'elle a opérées.

Ce n'est pas à dire pourtant qu'elle n'ait fait aucune concession au principe de *liberté et de décentralisation*, car l'article 10 de cette loi reconnaît aux caisses d'épargne ordinaires une certaine faculté de libre emploi régional en ce qui concerne leur fortune personnelle.

Peut-être les partisans du libre emploi décentralisé quant aux dépôts verront-ils dans ce changement le point de départ de la réforme radicale qu'ils attendent (1).

Concession partielle de liberté quant à la fortune propre

Voici la formule de l'article 10 dans sa partie relative au libre emploi régional de la fortune propre (2) :
« Elles pourront, en outre, employer la totalité du

(1) Nous nous sommes déclaré, au cours de cette deuxième partie, favorable à l'adoption du libre emploi décentralisé quant aux dépôts, mais nous avons insisté sur les obstacles qui s'opposent à l'avènement de cette réforme pour le présent, et c'est précisément parce que nous ne pouvons pas réaliser intégralement notre idéal que nous proposerons plus loin un système de conciliation.

(2) La fortune personnelle des caisses d'épargne s'élevant à

revenu de leur fortune personnelle, et le cinquième du capital de cette fortune en valeurs locales énumérées ci-dessous, à la condition que ces valeurs émanent d'institutions existant dans le département où les caisses fonctionnent : bons de monts de piété ou d'autres établissements reconnus d'utilité publique ; prêts aux sociétés coopératives de crédit ou à la garantie d'opérations d'escompte de ces sociétés ; acquisition ou construction d'habitations à bon marché ; prêts hypothécaires aux sociétés de construction de ces habitations ou aux sociétés de crédit qui, ne les construisant pas elles-mêmes, ont pour objet d'en faciliter l'achat ou la construction, et en obligations de ces sociétés ».

Par cette disposition, la loi de 1895 a consacré officiellement la fonction sociale des caisses d'épargne dans l'étendue de leur circonscription.

Elles pourront désormais soutenir les sociétés coopératives de crédit et les sociétés de construction de maisons ouvrières.

Avant la loi de 1895, certaines de nos grandes caisses d'épargne s'étaient engagées spontanément dans la voie où le législateur voudrait les pousser maintenant.

Ainsi, la caisse d'épargne de Lyon avait prêté un million à la société qui construit les logements

plus de 400 millions, on aperçoit tout de suite l'importance de la concession de liberté qui leur est faite.

ouvriers, 350,000 francs à l'œuvre du sauvetage de l'enfance, diverses sommes à l'assistance par le travail et à des sociétés de crédit agricole (*vide* Brouilhet, *loc. cit.*, p. 27).

La caisse de Marseille avait avancé antérieurement au vote de la même loi 2 millions 425,000 francs à différentes sociétés d'habitation à bon marché et soutenu par d'autres prêts plusieurs sociétés de crédit de son ressort (1).

Toutes ces opérations, avant le vote de la loi nouvelle, étaient autorisées par décret et elles ne comportaient de limitation ni quant à la partie de la fortune personnelle qui pouvait en être l'objet, ni quant aux institutions auxquelles des prêts pouvaient être consentis.

Le texte de la loi de 1895, au contraire, semble limitatif à ce double point de vue, puisqu'il fixe à un cinquième la portion du capital propre susceptible d'être employée en œuvres régionales et ne mentionne que les sociétés de crédit ou de construction comme appelées à participer à l'aide pécuniaire des caisses d'épargne (Cf. Brouilhet, *loc. cit.*, p. 32).

Si cette interprétation restrictive prévaut en pratique, l'action sociale de nos grandes caisses d'épargne sera enrayée provisoirement, car telle d'entre

(1) En ce qui concerne l'œuvre sociale personnelle de la caisse d'épargne de Marseille, consulter le rapport et compte rendu de l'année 1898 présenté par M. Eugène Rostand (p. 34 et suivantes).

elles (celle de Marseille, par exemple) a déjà épuisé le cinquième disponible.

Nous avons ainsi suffisamment déterminé la portée de la loi nouvelle en tant qu'elle concède aux caisses d'épargne, pour l'emploi de leur fortune propre, une liberté partielle.

Nous aurions voulu, pour notre part, une concession de liberté beaucoup plus large s'appliquant aux dépôts dans la mesure plus haut fixée.

Cette réforme n'a pu être réalisée en 1895, car le pays n'était pas en état de la comprendre et de l'accepter.

Il nous faut donc renoncer temporairement à l'espérance de voir établi chez nous le régime du libre emploi décentralisé.

Est-ce à dire qu'une réforme plus radicale que celle de la loi de 1895 ne soit pas possible ? Tel n'est pas notre avis, et dans la troisième partie de ce travail, que nous abordons maintenant, nous voudrions montrer qu'entre les deux thèses adverses que nous avons exposées successivement, il y a place pour une doctrine de conciliation dont l'adoption réaliserait un progrès sensible par rapport au régime actuel.

Cette doctrine de conciliation, c'est le système du libre emploi par un organe unique et central.

TROISIÈME PARTIE

TROISIÈME PARTIE

LIBRE EMPLOI PAR UN ORGANE UNIQUE ET CENTRAL

(DOCTRINE DE CONCILIATION)

Nous avons analysé deux systèmes radicalement opposés.

Le premier consiste dans l'adduction forcée de tous les fonds d'épargne dans un réservoir unique (caisse de l'Etat) et dans l'emploi en rentes de ces mêmes fonds.

Dans le second système, chaque caisse d'épargne garde les fonds qu'elle a recueillis et les emploie librement.

Notre système emprunte à ces deux systèmes opposés un de leurs éléments. Il fait affluer tous les fonds d'épargne dans une caisse centrale d'Etat qui est chargée de l'emploi des fonds.

Voilà l'emprunt fait au premier système.

Les dépôts sont employés par l'organe central jouissant d'une charte libre, c'est-à-dire pouvant faire

des emplois variés, bien loin de se borner à l'achat en rentes d'Etat.

Voilà l'emprunt que nous faisons au second système.

Justifier notre opinion personnelle, tel est le but de cette troisième partie, qui sera subdivisée en deux chapitres.

Dans un premier chapitre, nous exposerons le système belge, qui nous a suggéré l'idée de celui que nous allons soutenir.

Dans un second chapitre nous donnerons les raisons qui, selon nous, rendent désirable l'adoption d'un système conçu à l'image de celui de Belgique, puisque nous ne pouvons réaliser en France le libre emploi décentralisé.

CHAPITRE PREMIER

EXPOSÉ DU SYSTÈME BELGE (1)

En Belgique, le développement des institutions d'épargne fut lent au début et traversé par des crises.

Les caisses d'épargne s'étaient développées comme annexes d'établissements financiers. La gestion de l'épargne ne fut pas satisfaisante. En 1848, la baisse de la rente belge 2,50 0/0 (de 50 à 25 fr.) compromit la sécurité de l'épargne quand les déposants demandèrent en masse le remboursement. Comme tous les fonds étaient employés en rentes d'Etat, la perte subie par les déposants fut beaucoup plus grande que si le portefeuille des caisses d'épargne avait été de composition variée.

(1) Sur ce système, on consultera comme sources : Rodanet, thèse Paris, p. 230 et suivantes ; Rostand, *Crédit agricole*, p. 76 et suivantes ; Dufourmantelle, article dans le *Bulletin de législation comparée* sur les caisses d'épargne belges, année 1896, p. 230 et suivantes, et, dans le même volume, baron Jules d'Anethan, note sur le concours des caisses d'épargne belges au Crédit agricole, p. 133 à 136.

Ces évènements politiques amenèrent l'opinion publique à réclamer une double réforme :

1° Intervention de l'Etat dans la gestion de l'épargne ;

2° Composition d'un portefeuille varié.

En 1859, à la suite de divers vœux émis à la Chambre, le ministre libéral Frère-Orban déposa un projet de loi relatif à l'établissement d'une Caisse générale d'épargne sous la surveillance et la garantie de l'Etat. Ce projet devint la loi fondamentale de 1865.

ORGANISATION DE LA CAISSE GÉNÉRALE BELGE

La Caisse générale belge est une institution étatique, bien qu'elle ait une administration distincte de celle de l'Etat.

Nous empruntons à M. Dufourmantelle les documents nécessaires à notre exposition.

La caisse centrale belge comporte trois rouages : un Conseil général, un Conseil d'administration, un Directeur général.

Le Conseil général est composé d'un président et de vingt-quatre membres nommés pour six ans *par le Roi et révocables*. Ce Conseil général est un organe de délibération dont la fonction propre consiste à régler les conditions générales de l'activité économique de la Caisse générale d'épargne.

Le Conseil d'administration, dont la composition

est identique à celle du conseil général, à cela près qu'il ne compte qu'un président et six membres, est au contraire un organe d'exécution. Sa fonction propre consiste surtout à faire exécuter par le Directeur général les décisions du Conseil délibératif, à surveiller et à diriger toutes les opérations de la caisse.

Quant au directeur général, ses attributions sont multiples ; il exécute les décisions des deux conseils et rend compte au conseil d'administration des opérations de la caisse.

Il est nommé par le roi et révocable.

Tels sont les caractères généraux de la caisse centrale.

Il nous reste à montrer comment les fonds de l'épargne sont recueillis et employés par cet organe central.

EMPLOI DES FONDS.— RÉGIME DE LIBERTÉ

Les versements d'épargne sont reçus non seulement à la Caisse centrale, dont le siège est à Bruxelles, mais encore dans les agences de la Banque nationale (il en existe 40), dans les bureaux de poste (au nombre de 792) en tout dans 861 établissements annexes.

Jusqu'ici, rien ne distingue le système belge du régime de l'adduction forcée, mais la différence apparaîtra capitale quand nous aurons mis en relief

le caractère libéral de la charte d'emploi de la Caisse belge.

La loi belge a voulu rendre possible une grande variété de placements, de façon à donner aux déposants une sécurité plus grande.

Nous avons vu, en effet, que lorsque la composition d'un portefeuille est variée, ce portefeuille est moins affecté par les événements politiques ou économiques. En temps de crise politique, les valeurs de finance et d'industrie sont peu atteintes par la baisse qui sévit sur la rente. En cas de crise économique, on peut espérer que la rente ne subira qu'une légère dépression.

La variété des placements donne aux fonds déposés une productivité plus grande, au point de vue du développement de la richesse nationale, que l'emploi unique des fonds d'Etat, comme nous l'avons établi plus haut.

Ce sont là les avantages d'un régime d'emploi varié.

Il nous reste à montrer comment la loi belge a organisé dans le détail ce régime des emplois.

Elle distingue 3 catégories de fonds (art. 27 à 30 de la loi de 1865) :

- 1° Le fonds de roulement ;
- 2° La portion destinée aux placements provisoires ;
- 3° La portion destinée aux placements définitifs.

Analysons successivement ces diverses catégories :

Le fonds de roulement représente la portion des

dépôts qui reste dans la caisse de la banque nationale ; il est destiné à faire face aux demandes de remboursement, telles qu'elles se produisent en temps normal.

Nous n'insisterons pas davantage sur ce fonds de roulement.

PLACEMENTS PROVISOIRES. — Les placements provisoires, qui représentent environ 1/4 du total des placements, sont ceux que la caisse fait à court terme. Ils correspondent à peu près *aux opérations usuelles des banques* (1).

Ces placements constituent donc la contribution de l'organe central d'épargne au crédit personnel sous ses diverses formes, et particulièrement au crédit commercial et industriel.

L'activité économique du pays tout entier est ainsi alimentée et soutenue.

Au 31 décembre 1894, les placements provisoires s'élevaient au chiffre de 130 millions.

La loi de 1865 nous donne l'énumération de ces modes de placements.

C'est d'abord l'escompte des lettres de change et billets à ordre. Ce sont ensuite diverses opérations de prêts sur gage, telles que : avances sur warrants, avances sur fonds publics belges ou étrangers, sur

(1) *Vide* Gide, *Précis d'économie politique*, éd. de 1898, au chapitre des banques de dépôt et d'escompte.

obligations des communes et des provinces belges, sur actions ou obligations de sociétés belges.

On remarquera que, par ces placements provisoires, les capitaux de l'épargne se distribuent dans le pays tout entier, selon les besoins de chaque région.

PLACEMENTS DÉFINITIFS. — Si nous étudions le régime des placements définitifs, c'est-à-dire des placements à durée indéterminée, nous serons frappés par l'existence du même caractère. Ces placements définitifs rayonnent, comme les placements provisoires, sur le pays tout entier (1). Les fonds de l'Etat représentaient, au 31 décembre 1894, 157 millions, soit la moitié du chiffre des placements définitifs.

Les rentes du portefeuille constituent une partie de l'actif facilement réalisable, et, par l'achat constant qui en est fait, la Caisse belge soutient le crédit de l'Etat d'une manière naturelle.

Le crédit public provincial et communal est pareillement soutenu par l'organe central d'épargne. Ainsi, à la même date, 46 millions avaient été prêtés aux provinces, villes et communes.

Le crédit commercial était alimenté par un apport plus considérable encore des fonds de l'épargne, puisque le portefeuille contenait, en 1894, 70 millions environ d'obligations de sociétés belges.

(1) Nous reproduisons, d'après M. Dufourmantelle, le tableau suivant qui donnera une idée exacte des opérations d'emploi

Nous ne rappelons que pour mémoire les 5 millions de prêts hypothécaires que la Caisse belge avait consentis ; leur importance est quasi négligeable et l'organe de placement ne mérite pas les critiques que nous avons dirigées contre les caisses italiennes, autrichiennes et allemandes.

de la Caisse centrale belge au 31 décembre 1894 (*loc. cit.*, p. 255).

Placements définitifs :

Fonds de l'Etat et bons du Trésor. . . .	157.220.285 fr.	38
Obligations de sociétés garanties par l'Etat	23.667.943	65
Obligations du crédit communal, des provinces, villes et communes	46.023.521	55
Obligations de sociétés belges	69.844.245	16
Prêts hypothécaires	5 355.189	30
Avances pour habitations ouvrières . . .	7.678.836	73
Prêts agricoles	2.319.785	00
Immeubles et mobilier de service. . . .	2.800.000	00
Immeubles sous-loués	647.178	33

Totaux : 315.556.985 fr. 10

Placements provisoires :

Effets sur la Belgique	29.544.699 fr.	67
Avances pour habitations ouvrières . . .	671.005	04
Effets sur l'étranger et soldes débiteurs des correspondants	80.951.060	73
Avances sur nantissement	18.866.830	00

Totaux : 130.033.595 fr. 44

Totaux des placements : 445.590.580 fr. 54

FONCTION SOCIALE DE L'ORGANE CENTRAL BELGE

Par les divers placements provisoires ou définitifs que nous venons d'analyser, la Caisse centrale belge concourt bien au développement économique du pays tout entier. Depuis quelques années, elle aspire à jouer un rôle plus élevé encore, en mettant une partie de ses ressources au service des œuvres sociales disséminées dans le pays, pourvu qu'elles présentent des garanties de solidité.

Les prêts inspirés par des considérations d'utilité sociale sont de deux sortes :

Prêts consentis aux sociétés de construction de maisons ouvrières ;

Prêts rentrant dans le cadre du crédit agricole et consentis soit à des agriculteurs directement, soit aux sociétés coopératives de crédit (cas normal).

Donnons quelques indications sur ces deux espèces de placements.

Une loi belge du 9 août 1889 autorise la Caisse centrale à employer une partie de ses fonds disponibles en prêts faits en faveur de la *construction* ou de l'*achat* de maisons ouvrières, après avoir demandé l'avis du comité de patronage créé par la loi de 1889.

Le taux de l'intérêt est, selon les cas, de 3 pour 100 ou de 2 1/2 pour 100 (1).

Au 31 décembre 1894 (se reporter au tableau présenté ci-dessus) ces avances aux sociétés d'habitations à bon marché dépassaient le chiffre de 8 millions (2).

L'apport de l'épargne belge au crédit agricole, quoique moins important par le chiffre auquel il s'élève, n'est pas néanmoins négligeable ; il est réglé par la loi belge du 15 avril 1884, modifiée par la loi du 21 juin 1894.

La loi du 15 avril 1884, dans son article 1^{er}, autorisait la Caisse d'épargne centrale à employer une partie de ses fonds disponibles en prêts faits aux *agriculteurs* (taux 4 pour 100).

La loi du 21 juin 1894 a eu pour but d'étendre l'importance du concours de l'épargne publique au crédit agricole, en autorisant l'organe central à employer une partie de ses fonds disponibles en prêts

(1) Consulter pour plus amples détails l'étude de M. Challengel sur les habitations à bon marché, en Belgique et en France (*Bulletin de législation comparée*, année 1895, p. 142).

(2) De la loi belge du 9 août 1889, il faut rapprocher l'article 6 de la loi française du 30 novembre 1894, relative aux habitations à bon marché, aux termes duquel : « la Caisse des dépôts et consignations est autorisée à employer jusqu'à concurrence du 1/5 la réserve qu'elle a constituée en obligations négociables des sociétés de construction de maisons à bon marché et des sociétés de crédit qui, ne construisant pas elles-mêmes, ont pour objet de faciliter l'achat ou la construction des maisons ».

consentis aux *sociétés coopératives de crédit agricole*.

Nous avons dit à plusieurs reprises que le concours au crédit agricole devait se faire normalement par l'intermédiaire d'une personne morale interposée, et c'est sous cette forme seule qu'il devrait se réaliser en France.

Au 31 décembre 1894, la Caisse belge avait consenti 418 prêts agricoles en cours, pour une somme de 2 millions 319 mille francs.

On ne doit pas considérer d'ailleurs le système du libre emploi par un organe central comme absolument propre à la Belgique et comme n'ayant pas d'équivalent dans d'autres pays.

Le système russe reproduit avec moins de hardiesse et de libéralisme le principe appliqué en Belgique. La loi russe consacre l'emploi par un établissement central, mais non pas l'emploi unique en rentes. Les fonds de l'épargne russe sont employés principalement en valeurs qui ont un but spécial d'utilité publique et qui peuvent apporter le concours le plus fécond à la vie économique et sociale.

L'État russe, d'ordinaire si enclin à la centralisation, à l'extension exagérée de ses fonctions, se montre dans ce cas particulier plus libéral que l'État français.

Quelques courtes explications montreront la justesse de cette idée.

Les caisses d'épargne russes, dont le nombre dépasse six cents, se divisent en trois groupes par la constitution de trois grandes fédérations : le groupe

de Saint-Pétersbourg, le groupe de Moscou, le groupe des caisses provinciales.

Toutes ces caisses sont placées sous la direction de la Banque de Russie, qui concentre les versements et se charge de l'emploi de tous les fonds. Cette Banque de Russie joue donc le rôle d'organe central dans des conditions analogues à la Caisse belge.

Comme cette dernière, la Banque de Russie jouit d'une charte d'emploi très variée, ainsi qu'il résulte de la lecture du tableau de son portefeuille, que nous reproduisons ici d'après M. Rostand (voir Rostand, *Réf. des Caisses d'épargne*, p. 62).

1. —	21.222 5 % billets de banque	Fr.	6.905.130
2. —	Rentes russes.		1.248.700
3. —	123.287 obligations empr. du Levant. . .		4.297.580
4. —	8.624 5 % chemins de fer 1886.		41.712.600
5. —	52.917 Obligations Banque de la Noblesse		179.247.750
6. —	Obligations à 4 % emprunt inter. 1887. .		1.958.900
7. —	2.300 consolidés oblig. ch. de fer russes.		1.253.650
8. —	2.000 obligations chemin de fer du Midi.		6.480.000

L'examen de ce tableau nous suggère quelques réflexions.

On remarquera, tout d'abord, que la rente d'État proprement dite ne représente qu'une très petite portion du portefeuille de la banque de Russie, 3 millions de roubles environ, si on ajoute aux rentes russes visées par le 2^e paragraphe, les obligations 4 p. 100 de l'emprunt intérieur de 1887. L'État russe n'a pas

cherché à faire contribuer l'épargne au développement de son crédit personnel.

Il a cherché, au contraire, à tourner cette épargne vers les emplois les plus propres à stimuler la vie économique nationale. Aussi les obligations de chemins de fer représentent-elles 50 millions de roubles et les obligations de la Banque de la Noblesse (établissement de Crédit foncier), y figurent-elles pour 179 millions de roubles. Par ce concours de l'épargne publique, le crédit foncier et le développement des voies ferrées sont puissamment encouragés.

Ce n'est donc pas sans raison que nous avons comparé le système russe au système belge et fait rentrer l'un et l'autre dans le cadre de la même formule : libre emploi pour un organe unique et central.

Nous avons ainsi donné du système belge et du système russe, qui se rattache à la même idée maîtresse, un tableau complet et marqué les grandes lignes du régime de libre emploi par un organe central.

C'est précisément ce régime que nous désirerions voir adopter en France, puisque les esprits ne sont pas encore préparés à l'introduction du libre emploi décentralisé.

Esquissons donc dans ses traits généraux la charte d'emploi de cet organe central de placement. Quels sont les emplois divers entre lesquels elle pourrait opter ?

1° Tout d'abord, le placement en fonds d'Etat et en obligations jouissant d'une garantie de l'Etat

serait admis en première ligne (Cf. loi du 20 juillet 1895, art. 1^{er}).

2° La caisse centrale pourrait également employer les fonds qui lui sont remis en obligations négociables des départements et des communes (Cf. art. 1^{er} de la loi précitée).

3° Le placement en obligations du Crédit Foncier serait permis à l'organe central (Cf. l'art. 1^{er} précité).

Jusqu'ici nous ne nous écartons pas des solutions de la loi, mais il est plusieurs modes d'emploi que nous voudrions voir reconnus par notre législation à l'imitation du régime belge.

1° Nous admettrions la faculté d'emploi en obligations de sociétés de commerce, d'industrie ou de finance qui auraient affirmé leur vitalité, ou même en actions de ces sociétés (exemple : actions de la Banque de France ou du Crédit Foncier, obligations de Suez, etc.

2° Nous ferions de l'organe central de placement un organe distributeur de crédit. Sans autoriser le crédit hypothécaire, qui répugne, comme nous l'avons dit plusieurs fois, à la nature des caisses d'épargne, parce qu'il implique l'immobilisation des fonds prêtés, nous permettrions à la caisse centrale de faire des opérations entrant dans le cadre du crédit personnel. Elle pourrait, par exemple, consentir des avances sur nantissement pourvu qu'elles fussent à court terme, et, parmi les valeurs reçues en nantissement, seraient compris tous les titres de rente, actions et obligations que nous avons énumérés plus haut.

L'escompte des effets sur la France serait pareillement autorisé, pourvu que la date d'échéance ne dépassât pas le délai de 3 mois, par exemple, et que l'effet fût couvert de trois signatures. Ce sont précisément les conditions auxquelles la Banque de France peut consentir l'escompte.

Enfin, la caisse centrale coopérerait au crédit agricole avec les fonds mêmes de dépôt, à la condition qu'elle ne fit pas de prêts directs, mais entrât seulement en relation avec des sociétés coopératives de crédit présentant certaines garanties déterminées par la loi.

En même temps qu'elle autoriserait le concours de la caisse centrale au crédit personnel sous diverses formes que nous avons exposées, la loi pourrait, afin de donner aux déposants toute confiance, fixer la portion des fonds de dépôts qui pourrait être affectés aux opérations de crédit, un quart par exemple du montant total (1).

(1) On a proposé, en outre (*sic* Brouilhet, *loc. cit.*, p. 31, note 1), d'autoriser la Caisse des dépôts à mettre en portefeuille celles des valeurs étrangères (nord-américaines ou anglaises) qu'on considère comme placement de refuge au cas d'une complication européenne).

Nous ne sommes pas hostile à l'adoption de cette réforme, bien qu'en principe les fonds de dépôt doivent être employés sur le sol même de la France.

Telles sont les grandes lignes de la charte d'emploi de l'organe central.

Montrer les avantages du libre emploi par cet organe central, répondre aux critiques qu'on peut lui adresser, tel sera l'objet du second chapitre de notre troisième partie.

CHAPITRE II

POURQUOI NOUS NOUS RALLIONS AU SYSTÈME DU LIBRE EMPLOI PAR UN ORGANE UNIQUE ET CENTRAL.

Le système que nous venons d'esquisser présente des avantages éclatants sans tomber sous le coup des objections d'ordre historique et pratique qui nous ont empêché de réclamer actuellement pour notre pays l'adoption du régime du libre emploi décentralisé.

Mettons en relief ces avantages.

Un bon régime d'emploi des fonds doit assurer la sécurité et la productivité des dépôts, et concourir au développement du crédit national en faisant refluer les capitaux de l'épargne sur tous les points du territoire.

Ces conditions seront-elles réalisées dans notre système ? Nous n'hésitons pas à répondre affirmativement.

Tout d'abord, le libre emploi donne aux déposants

une garantie de sécurité supérieure à celle que peut leur procurer l'emploi unique ou principal en rentes d'Etat.

Nous regrettons presque d'être obligé de répéter une idée que nous avons plusieurs fois déjà exprimée. Un portefeuille à composition variée est moins sensible aux crises. Quand une crise politique éclate, les valeurs financières ou industrielles sont relativement peu affectées par elle. De même, une crise économique affecte peu la partie du portefeuille qui est composée de rentes d'Etat. Ainsi à moins d'événements exceptionnels, une portion du portefeuille conserve à peu près toute sa valeur et peut être facilement réalisée.

Donc une composition variée du portefeuille accroît la sécurité des déposants, tout en diminuant la responsabilité de l'Etat.

On ne saurait nier non plus que la diversité des emplois n'accroisse la *fécondité* de l'épargne et sa *productivité*.

En effet, tandis que l'emploi unique en rentes absorbe tous les fonds de l'épargne pour des usages qui ne sont pas nécessairement créateurs d'une richesse nationale, et a de plus l'inconvénient de pousser l'Etat aux emprunts et, partant, au gaspillage financier, le système de l'emploi varié permet de tirer de l'épargne publique la plus grande utilité possible.

Non seulement l'extension des voies ferrées est favorisée par le concours des fonds de l'épargne,

mais encore toutes les branches du crédit se développent rapidement sous la même impulsion.

Les économies nationales se distribuent sous la forme de capitaux prêtés dans toutes les parties du pays et y portent la vie économique.

Quand on se rappelle la contribution de la Caisse d'épargne belge à la création et au développement des sociétés coopératives agricoles, sur toute la surface du territoire, on est porté à penser que, grâce à la variété des emplois se répartissant sur toute l'étendue du pays, on obtient un résultat analogue à celui qu'aurait donné le régime de la décentralisation de l'épargne.

Ce résultat serait d'autant plus sûrement obtenu, que, dans l'organe central d'emploi, les Caisses d'épargne de chaque région seraient représentées par des délégués élus par elles (1).

Ceux-ci veilleraient, en effet, à ce que la distribution du crédit s'opérât de telle façon qu'aucune région ne fût ni privilégiée, ni sacrifiée.

Nous avons ainsi mis en relief les avantages de notre système de conciliation. Il nous faut mainte-

(1) Nous trouvons dans la loi du 20 juillet 1893, art. 11, la consécration d'une idée identique à celle que nous venons d'exprimer. Dans la commission supérieure instituée par cette loi, figurent : « huit présidents ou directeurs de caisses d'épargne, élus par les caisses d'épargne, suivant les formes et dans les conditions à déterminer par un règlement d'administration publique. »

nant montrer qu'il pourrait être facilement introduit chez nous.

Il serait d'abord accepté sans peine par la clientèle des caisses d'épargne.

Il laisse, en effet, intacte aux yeux des déposants la garantie de l'Etat.

D'autre part, le personnel des caisses d'épargne n'aurait pas de raisons d'en critiquer l'adoption, car il ne ferait pas peser sur les administrateurs la responsabilité inhérente au régime du libre emploi décentralisé (1).

Enfin, pour introduire dans notre pays le régime du libre emploi par un organe unique et central, il ne serait pas nécessaire de rompre avec nos traditions, ni de modifier profondément la législation actuelle des caisses d'épargne.

Il suffirait d'élargir progressivement la charte d'emploi de la Caisse des dépôts et consignations en procédant avec plus de hardiesse qu'on ne l'a fait en 1895.

Déjà, l'organe central français a été affranchi du régime tyrannique de l'emploi en rentes.

Peut-être nous sera-t-il permis de regretter que la loi de 1895 soit restée jusqu'à présent comme lettre morte.

(1) Nous rappelons seulement pour mémoire que ce régime de libre emploi décentralisé serait assez difficilement applicable, selon certains auteurs, aux petites caisses d'épargne.

ANNEXES

APPENDICE I

Opérations d'emploi des Caisses d'Épargne Prussiennes

CAISSE D'ÉPARGNE DE	ANNÉES	HYPOTHÈQUES		VALEURS MOBILIÈRES		PRÊTS PERSONNELS		ESCOMPTE	AVANCES SUR GAGES	PRÊTS AUX Korporationen
		URBAINES	RURALES	Dettes de l'Empire et des états allem.	Autres valeurs	SANS CAUTION	AVEC CAUTION			
Bonn.....	1897	3.749.152	369.600	6.970.000	1.595.195	»	58.849	»	»	610.622
Cologne.....	1897	19.102.741	451.300	18.498.695	2.547.053	»	»	»	348.000	6.553.444
Posen.....	1897-98	2.348.840	646.918	1.025.000	3.948.843	»	»	»	1.059.075	193.040
Stendal.....	1897	1.635.773	299.860	674.382	»	»	»	»	31.985	31.726
Coblenz.....	1897	2.663.836	»	2.049.000	1.652.286	»	»	»	»	1.042.000
Königsberg.....	1897	17.961.100	387.000	11.256.000	9.138.377	»	»	»	4.446.800	»
Halle-sur-Saale	1897	11.212.526	906.200	4.638.850	10.363.150	»	»	301.231	259.865	135.600
Spandau.....	1897	4.920.844	734.725	2.760.400	547.500	»	»	»	167.200	233.416
Düsseldorf.....	1897-98	7.303.150	»	21.739.192	»	»	299.350	»	»	5.117.286
Telfow.....	1897	1.431.433	3.554.761	2.970.666	6.988.000	»	»	»	»	9.318.404
Magdebourg...	1897	7.129.527	22.247.018	22.042.500	14.627.650	4.443.721	»	»	51.000	3.243
Wiesbaden....	1897	29.631.112	2.305.283	6.704.600	2.944.400	»	3.917.429	»	2.434.036	2.157.184
Breslau.....	1897	11.686.212	»	17.691.194	»	»	»	1.861.500	1.353.035	7.967.800
Berlin.....	1896	44.928.225	»	138.945.885	»	»	»	7.267.611	»	»
Ensemble des caisses d'épar- gne publiques de Prusse.....	1895-96	1.127.078.942	1.041.719.899	556.727.992	»	8.899.770	103.293.413	38.853.756	46.303.251	358.986.019
Proportion pour cent des divers modes de pla- cements.....	1895-96	28,51	25,77	30,38	»	0,22	3,31	1,43	1,54	8,28

APPENDICE II

Situation des principales Caisses d'Épargne privées autrichiennes à la fin de 1890

LOCALITÉS	1 ^{re} Caisse d'épargne autrichienne de Vienne	LINZ	GRATZ : a (Caisse styrienne)	GRATZ : b	LAYBACH (Caisse de Carniole)	INSBRÜCK	PRAGUE : a (Caisse bohémienne)	PRAGUE : b (Caisse urbaine)
Caractère de la caisse.....	C.d'associat.	C.d'associat.	C.d'associat.	C. communal	C.d'associat.	C.d'associat.	C.d'associat.	C. communal
Date de la fondation.....	1819	1849	1825	1869	1820	1822	1825	1875
Livrets en circulation.....	401.970	40.955	47.860	30.381	47.570	43.000	128.131	53.707
Intérêt servi aux déposants.....	3, 3 1/4, 3 3/4	4	3 1/2, 4	3 1/2, 5	4	3 6/10	3, 3 1/2, 4	3, 3 1/2, 3 3/4
Avoir des déposants (florins).....	184.005.731	28.348.567	36.652.949	30.748.845	25.740.939	27.894.052	100.275.568	41.956.855
Moyenne de chaque livret (fl.).....	457,76	692,19	765,83	1.012,11	541,12	648,70	782,60	781,22
Prêts hypothécaires.....	96.191.138	8.409.284	24.909.195	18.905.386	13.067.582	17.160.150	60.717.130	22.096.713
Prêts aux { contre hypoth.	»	1.952.142	»	»	»	2.161.581	»	4.550.117
communes (fl.) } sans hypoth.....	142.482	10.529	540.113	»	33.142	»	1.286.572	1.926.944
Escompte de lettres de change (fl.)	16.977.783	471.500	46.829	700.679	884.350	»	8.848.969	183.373
Avances sur titres (florins).....	4.367.695	217.777	18.309	447.739	103.338	63.145	743.170	299.000
Prêts purs et simples (fl.).....	»	»	»	»	»	»	71.797	»
Valeurs mobilières (fl.).....	30.275.134	20.062.200	16.566.144	12.015.141	11.582.782	10.028.856	40.289.952	13.009.272
Immeubles (fl.).....	7.447.411	481.087	1.102.563	878.453	703.724	1.953.930	330.000	355.815
Dépôts dans des établis. de crédit.	36.405.482	606.468	444.245	827.025	2.111.307	»	4.890.349	1.513.738
Numéraire en caisse, etc.....	1.957.329	719.343	629.691	559.227	458.497	584.140	2.597.585	950.567
Total de l'actif (fl.).....	193.764.454	32.506.330	44.257.089	34.333.650	28.944.722	31.951.802	119.775.524	44.185.539
Total des réserves (fl.).....	7.658.484	3.796.642	5.162.123	3.491.826	2.922.647	3.954.763	19.316.422	2.174.157
Rapport des réserves avec les dépôts (fl.).....	4,16 0/0	13,39 0/0	14,08 0/0	11,36 0/0	11,35 0/0	14,18 0/0	19,26 0/0	5,18 0/0

APPENDICE III

Statuts de la Caisse d'épargne de Vienne

EMPLOI DES FONDS N° 17

La Caisse d'épargne est autorisée à employer les dépôts de ses capitaux en :

1° Prêts sur immeubles avec sûreté pupillaire, avances à des établissements d'utilité publique, qui reposent sur le principe de la mutualité, à des communes si elles sont autorisées valablement à recevoir les prêts, et s'il a été pourvu au remboursement par impôts ;

2° Avances sur titres cotés à la Bourse de Vienne et entièrement libérés, qui sont désignés à cet effet spécialement par un vote de l'assemblée plénière de la direction, particulièrement sur la rente nationale de l'Etat, et autres valeurs similaires ; sur obligations nationales et communales, sur obligations hypothécaires des établissements de crédits fonciers nationaux ; sur obligations et actions de priorité des sociétés de banque, de transports et entreprises industrielles, et aussi sur les obligations particulières

émises contre sûreté hypothécaire avec l'approbation des autorités ;

3° Escompte :

a) de coupons d'intérêts ;

b) des obligations sorties au tirage tant de l'Etat que des entreprises nationales déjà désignées pour les avances de la caisse d'épargne ;

c) de lettres de change payables à Vienne (non pas seulement y domiciliées) et pour lesquelles deux bonnes signatures sont garantes, dont une doit être inscrite au registre du greffe du Tribunal de commerce ;

d) de lettres de change domiciliées à Vienne ou places bancables avec trois bonnes signatures, dont au moins une enregistrée à Vienne ;

4° Achat de rente autrichienne et autres valeurs similaires, d'actions de Banque austro-hongroise, et de titres hypothécaires indigènes cotés à la Bourse de Vienne ;

5° Achat d'immeubles.

Pour les avances aux établissements publics comme aussi pour les achats d'immeubles, il faut obtenir l'approbation du préfet.

Si pourtant un immeuble est acquis en vue d'un recouvrement, l'approbation du préfet n'est nécessaire que pour en conserver la propriété indéfiniment.

APPENDICE IV

Situation des Caisses d'Épargne Italiennes de Milan, Bologne,
Imola et Padoue, au 30 juin 1896

	MILAN	BOLOGNE	IMOLA	PADOUE
Date de fondation.....	1823	1835	1855	1822
Livrets en circulation	528.751	91.692	13.704	8.094
Intérêt servi aux déposants.....	2,75 ; 3 ; 4	3,25 ; 3,60	2 ; 3,50 ; 6	3,50 ; 4 ; 4,50
Dépôts d'épargne (Lire).....	542.552.637,44	36.930.203,08	6.140.184,48	18.287.866,71
Dépôts en comptes-cour. (L.)	3.323.871,06	1.916.065,64	274.814,19	»
Dépôts spéciaux (livrets nominatifs) L.....	3.766.175,09	»	62.562,28	»
Dépôts en garde.....	144.311.628,70	380.024,15	88.055,89	2.268.902,38
Moyenne de chaque livret..	1.033,22	402,88	452,60	2.258,19
Prêts { corps mor...	13.222.835,72	339.591,74	50.990,13	»
hypothécaires { particuliers.	82.416.553,79	1.643.699,13	847.368,71	4.951.130,70
Prêts { corps mor.	51.070.526,76	2.861.276,32	14.101,17	2.534.747,84
chirographaires { particul.	»	12.450,57	143.038,80	»
Avances { Titres de la dette publique ou garantis par l'Etat.	4.799.606,93	24.110 »	»	93.287,50
sur gages { Valeurs industr. et commerciales.	13.458.500 »	932.175 »	»	»
Avances sur objets précieux	6.020 300 »	»	»	»
Effets de commerce en portefeuille.....	5.246.489,04	11.308.926,14	2.609.269,34	1.426.155,05
Comptes-courants actifs	19.037.374,66	3.408.405,16	407.175,81	68.504,39
Bons du trésor.....	87.300.000 »	10.099.227,62	251.526,51	3.470.000 »
Autres titres de la dette publique.....	200.956.918 »	5.997.849,50	1.467.850,25	2.969 851,68
Titres garantis par l'Etat...	96.379.669 »	4.316.766,50	»	»
Titres de Sociétés commerciales (actions et obligat.).	3.033.800 »	520.460 »	26.048 »	»
Titres du Crédit foncier....	7.983.120 »	1.277.722,12	1.467.850,25	2.405.092 »
Obligations de Corps moraux	13.954.511,50	820.035,75	»	2.028.472 »
Immeubles affectés au service de la Caisse.....	2.876.230,48	300.000 »	56.941,74	80.000 »
Autres immeubles	1.636.738,70	503.000 »	297.718,57	106.124,03
Meubles.....	272.475,47	103.560 »	6.204,76	13.996,75
Numéraire en caisse.....	6.363.029,88	635.366,27	133.138,05	131.765,30
Créances diverses.....	15.058.229,40	2.349.423,22	118.311,67	295.773,01
Total de l'actif.....	785.232.401,71	49.635.640,62	7.759.419,77	24.123.483,42
Fonds de dotation	»	13.300 »	123 »	1.750.638,71
Fonds de réserve	66.789.787,04	6.263.983,59	721.726,48	40.000 »

APPENDICE V

Tableau qui montre le développement incessamment
progressif
depuis l'origine de la Caisse d'épargne postale

ANNÉES	COMPTES	SOLDE DU
	(en milliers de francs)	(en millions de francs)
1882	211	47
1883	375	77
1884	541	115
1885	692	154
1886	845	190
1887	979	223
1888	1.129	266
1889	1.301	332
1890	1.504	413
1891	1.733	506
1892	1.973	616
1893	2.089	610
1894	2.280	690
1895	2.488	753

BIBLIOGRAPHIE

ANETHAN (baron Jules d'). — *Bulletin de la Société de législation comparée*, année 1896.

AYNARD. — Rapport à la Chambre des députés, 1891.

BROUILHET. — Les fonctions sociales des Caisses d'épargne et la loi du 20 juillet 1895.

Bulletin de statistique et de législation comparée, années 1890-98-99.

CHALLAMEL. — *Bulletin de la Société de législation comparée*, année 1895.

COSTIER. — Thèse : Retraites ouvrières.

DUFOURMANTELLE. — *Bulletin mensuel de la Société de législation comparée*, janvier 1894, mars 1896, août-septembre 1898, mars 1899.

GIDE. — Traité d'économie politique, 5^me édition.

Journal officiel, années 1891, 1892, 1893, 1894, 1895.

LEPELLETIER. — *Bulletin de la Société de législation comparée*, juin-juillet 1897.

LEROY-BEAULIEU (Paul). — *Passim*.

POURET. — Étude économique et financière sur les Caisses d'épargne postales en France et à l'étranger (thèse).

Rapports et comptes rendus des opérations des Caisses d'épargne de Montpellier et de Marseille, années 1897-98.

RODANET. — Les Caisses d'épargne (thèse).

ROSTAND. — Le concours des Caisses d'épargne au Crédit agricole. — La réforme des Caisses d'épargne françaises. — Une visite à quelques institutions de prévoyance en Italie. — L'action sociale par l'initiative privée.

SAY (Léon). — Dix jours dans la haute Italie.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Montpellier, le 10 mai 1900.

Le Recteur :

ANT. BENOIST.

Vu : le Président de la thèse,

A. GLAIZE.

Vu : le Doyen de la Faculté de droit.

Montpellier, le 10 mai 1900.

VIGIÉ.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	VII
PREMIÈRE PARTIE. — SYSTÈME DE L'ABSORP-	
TION ÉTATISTE ET DE L'EMPLOI EN RENTES D'ÉTAT.	13
A. — ARGUMENTS EN FAVEUR DE CE SYSTÈME	18
1 ^o Avantages de ce système en ce qui concerne	
le développement de l'épargne publique.	18
2 ^o Avantages de ce système pour le crédit na-	
tional.	20
3 ^o Argument tiré de l'exemple des pays étrangers	20
B. — CRITIQUE DU SYSTÈME DE L'ADDITION FORCÉE ET DE	
L'EMPLOI UNIQUE OU A PEU PRÈS UNIQUE EN RENTES D'ÉTAT.	22
<i>Premier chef</i> : De la lourde responsabilité de	
l'Etat dans ce système	23
<i>Deuxième chef</i> : Le système actuel est aussi	
dangereux pour les déposants que pour l'Etat	31
<i>Troisième chef</i> : De la stérilité relative de l'em-	
ploi actuel des fonds ; trouble qu'il apporte à	
la circulation normale des capitaux dans le	
pays ; absence de visées sociales dans le sys-	
tème actuel.	32
CONCLUSION DE NOTRE PREMIÈRE PARTIE	35

	Pages
DEUXIÈME PARTIE. — LIBRE EMPLOI DÉCENTRALISÉ.	39
CHAPITRE PREMIER. — DÉFINITION DU RÉGIME DU LIBRE EMPLOI DÉCENTRALISÉ ET DESCRIPTION GÉOGRAPHIQUE DES FORMES VARIÉES DE CE SYSTÈME.	41
A. — Du régime d'emploi des fonds dans les caisses d'épargne allemandes.	43
B. — De l'emploi des fonds dans les caisses d'épargne austro-hongroises.	53
C. — Examen critique du système italien	62
CHAPITRE II. — DE LA VALEUR DU LIBRE EMPLOI DÉCENTRALISÉ ; CE SYSTÈME N'EST-IL PAS LE MEILLEUR EN THÉORIE ?	79
CHAPITRE III. — LE RÉGIME DU LIBRE EMPLOI DÉCENTRALISÉ PEUT-IL ÊTRE TRANSPORTÉ EN FRANCE ? — MOUVEMENT RÉFORMISTE EN CE SENS. — OBJECTIONS HISTORIQUES.	85
TROISIÈME PARTIE. — LIBRE EMPLOI PAR UN ORGANE UNIQUE ET CENTRAL. — GÉNÉRALITÉS	103
CHAPITRE PREMIER. — EXPOSÉ DU SYSTÈME BELGE.	105
CHAPITRE II. — POURQUOI NOUS NOUS RALLIONS AU SYSTÈME DU LIBRE EMPLOI PAR UN ORGANE UNIQUE ET CENTRAL :	120
ANNEXES	125
